EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, October 28, 2026

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 4:17 p.m. [ET] to study Bill S-241, An Act to amend the Criminal Code and the Indian Act.

Senator Denise Batters (*Deputy Chair*) in the chair.

[*English*]

The Deputy Chair: Good afternoon, honourable senators. Welcome to this meeting of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs. My name is Denise Batters, a senator from Saskatchewan. I'm the deputy chair of this committee, and I'm in the chair today. I now ask my colleagues to introduce themselves.

[*Translation*]

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

Senator Clement: Bernadette Clement from Ontario.

Senator Oudar: Manuelle Oudar from Quebec.

Senator Dalphond: Pierre Dalphond from Quebec.

[*English*]

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

Senator K. Wells: Kristopher Wells, Alberta, Treaty 6 Territory.

Senator Simons: Paula Simons, Alberta, Treaty 6 Territory.

Senator McBean: Marnie McBean, Ontario.

The Deputy Chair: Honourable senators, we are meeting to begin our study of Bill S-241, An Act to amend the Criminal Code and the Indian Act. For our first panel, we are pleased to welcome the Honourable Senator Scott Tannas, the sponsor of this bill. Welcome, Senator Tannas, and thank you for joining us. We will begin with your opening remarks before moving to questions from members of this committee.

The floor is yours for up to seven minutes when you are ready.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 28 octobre 2026

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 17 (HE), pour étudier le projet de loi S-241, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur les Indiens.

La sénatrice Denise Batters (*vice-présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La vice-présidente : Bonjour, honorables sénatrices et sénateurs. Bienvenue à cette réunion du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Je m'appelle Denise Batters, sénatrice de la Saskatchewan. Je suis vice-présidente de ce comité et j'occupe le fauteuil aujourd'hui. Je demande maintenant à mes collègues de se présenter.

[*Français*]

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

La sénatrice Clement : Bernadette Clement, de l'Ontario.

La sénatrice Oudar : Manuelle Oudar, du Québec.

Le sénateur Dalphond : Pierre Dalphond, du Québec.

[*Traduction*]

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

Le sénateur K. Wells : Kristopher Wells, du territoire visé par le Traité n° 6, en Alberta.

La sénatrice Simons : Paula Simons, du territoire visé par le Traité n° 6, en Alberta.

La sénatrice McBean : Marnie McBean, de l'Ontario.

La vice-présidente : Honorables sénatrices et sénateurs, nous sommes réunis pour commencer notre étude du projet de loi S-241, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur les Indiens. Pour notre premier groupe de témoins, nous avons le plaisir d'accueillir l'honorable sénateur Scott Tannas, parrain du projet de loi. Bienvenue, monsieur le sénateur Tannas, et merci de vous joindre à nous. Nous allons commencer par votre déclaration préliminaire avant de passer aux questions des membres du comité.

Vous avez la parole pour un maximum de sept minutes lorsque vous serez prêt.

Hon. Scott Tannas, sponsor of the bill: Thank you, chair and colleagues, for the opportunity to appear before you today as the sponsor of Bill S-241.

I want to start by emphasizing that this is not a "Senator Tannas" initiative in the traditional sense; this bill is the direct result of requests from First Nations involved in gaming across Canada. I am sponsoring this legislation on their behalf and at their request. The bill was developed through discussions with gaming First Nations and with the involvement of the Assembly of First Nations and Indigenous gaming leaders from communities across the country.

The objective of the bill is to recognize First Nations' jurisdiction and sovereignty over commercial gaming conducted on reserve lands. Today, gaming in Canada is governed by provisions of the Criminal Code. Beginning in 1985, federal and provincial governments together established a framework that permitted gaming activities and delegated regulatory responsibility, largely to provincial governments.

Indigenous governments were not consulted in the creation of that framework at that time, despite significant impacts that it would have on First Nations lands and economies.

This bill seeks to address that long-standing omission.

With respect to economic reconciliation, at its core, that's exactly what this bill is. It is an act of economic reconciliation. It recognizes that First Nations should have a greater role in governing economic activities that occur on their reserve lands. It also seeks to ensure that the benefits arising from gaming on reserve lands are directed to First Nations communities.

A bit of history.

Gaming is not a new activity for Indigenous Peoples. First Nations engaged in games of chance and wagering activities long before the arrival of Europeans in North America. The modern commercial gaming industry may be new, but gaming itself has deep historical roots within many Indigenous communities.

In terms of existing First Nations gaming operations, today, approximately 40 First Nations operate gaming facilities across Canada. These facilities operate under agreements with the provincial governments and within established regulatory frameworks.

L'honorable Scott Tannas, parrain du projet de loi : Merci, madame la présidente et chers collègues, de me donner l'occasion de comparaître devant vous aujourd'hui en tant que parrain du projet de loi S-241.

Je tiens d'abord à souligner qu'il ne s'agit pas d'une initiative du « sénateur Tannas » au sens habituel; ce projet de loi est le résultat direct des demandes des Premières Nations où sont offerts des jeux de hasard partout au Canada. Je parraine ce projet de loi en leur nom et à leur demande. Le projet de loi a été élaboré à la suite de discussions avec les Premières Nations où sont offerts des jeux de hasard et avec la participation de l'Assemblée des Premières Nations et des dirigeants des communautés autochtones de partout au pays où sont offerts des jeux de hasard.

Le projet de loi vise à reconnaître la compétence et la souveraineté des Premières Nations en matière de jeu commercial dans les réserves. De nos jours, au Canada, le jeu est régi par des dispositions du Code criminel. À partir de 1985, les gouvernements fédéral et provinciaux ont établi ensemble un cadre qui autorisait les activités de jeu et déléguait la responsabilité réglementaire en grande partie aux gouvernements provinciaux.

Les gouvernements autochtones n'ont pas été consultés lors de la création de ce cadre à l'époque, malgré les répercussions importantes qu'il aurait sur les terres et les économies des Premières Nations.

Ce projet de loi vise à corriger cette omission de longue date.

En ce qui concerne la réconciliation économique, c'est exactement ce que vise le projet de loi. C'est un geste de réconciliation économique. Il reconnaît que les Premières Nations devraient jouer un plus grand rôle dans la gestion des activités économiques qui se déroulent dans leurs réserves. Il vise également à faire en sorte que les retombées des jeux de hasard dans les réserves profitent aux communautés des Premières Nations.

Permettez-moi de faire un bref historique du dossier.

Le jeu n'est pas une nouvelle activité pour les peuples autochtones. Les Premières Nations prenaient part à des jeux de hasard et à des activités de pari bien avant l'arrivée des Européens en Amérique du Nord. L'activité moderne du jeu commercial est peut-être nouvelle, mais le jeu en soi a des racines historiques profondes dans de nombreuses communautés autochtones.

En ce qui concerne les activités de jeu des Premières Nations, aujourd'hui, une quarantaine de Premières Nations exploitent des installations de jeu partout au Canada. Ces installations sont exploitées en vertu d'ententes avec les gouvernements provinciaux et dans le respect de cadres réglementaires établis.

First Nations have demonstrated expertise and professionalism in the management and operation of gaming facilities. This bill would not fundamentally change the operational realities of these facilities. It would not eliminate regulation, oversight, integrity standards or responsible gaming measures.

Rather, it would shift governance authority to First Nations and allow them to retain a greater share of the revenue generated on their lands.

It also provides flexibility and places First Nations in a far fairer position should they choose to stay within the provincial framework when bargaining with those provinces.

The legal contexts. Senators may hear discussion regarding the Supreme Court of Canada's decision in *R. v. Pamajewon* in 1996. In that case, the court did not recognize an Aboriginal right to regulate high-stakes gaming.

However, that decision was rendered nearly three decades ago. You will hear from legal, historical and Indigenous governance experts who may argue that the evidence available today is significantly different than from the record before the court in 1996.

They may also suggest that developments in Aboriginal law and Indigenous rights and jurisprudence could lead to a different analysis today. I would encourage senators to explore these issues with the expert witnesses who will be before you during your study. There are two central objectives behind this legislation. First, to recognize First Nations jurisdiction over commercial gaming conducted on reserve lands; and, second, to establish a framework that enables First Nations to regulate and benefit from gaming activities occurring within their own communities.

There is potential for an amendment. I would like to advise the committee that I am open to improvements and amendments that strengthen the legislation while remaining faithful to the purpose.

Following discussions with stakeholders, I'm considering an amendment that would provide First Nations with two options: First would be participation in a First Nations-led regulatory framework overseen by a First Nations regulator, or the option to remain under an existing provincial regulatory regime. This is a system of two options that is very close to the current arrangements with tribal governments in the United States.

Les Premières Nations ont fait preuve d'expertise et de professionnalisme dans la gestion et l'exploitation des installations de jeu. Ce projet de loi ne changerait pas fondamentalement les réalités opérationnelles de ces installations. Il n'éliminerait pas la réglementation, la surveillance, les normes d'intégrité ou les mesures de jeu responsable.

Il transfère plutôt le pouvoir de gouvernance aux Premières Nations et leur permet de conserver une plus grande part des revenus générés sur leur territoire.

Il offre également de la souplesse et place les Premières Nations dans une position beaucoup plus équitable si elles choisissent de conserver le cadre provincial lorsqu'elles négocient avec ces provinces.

Voyons maintenant le contexte juridique. Les sénateurs entendront peut-être parler de la décision rendue par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *R. c. Pamajewon* en 1996. Dans cette affaire, la cour n'a pas reconnu un droit ancestral de réglementer les jeux à enjeux élevés.

Cependant, cette décision a été rendue il y a près de 30 ans. Vous entendrez des experts en droit, en histoire et en gouvernance autochtone qui pourraient faire valoir que les éléments de preuve disponibles aujourd'hui sont très différents du dossier dont le tribunal a été saisi en 1996.

Ils pourraient également laisser entendre que l'évolution du droit, des droits et de la jurisprudence autochtones pourrait mener à une analyse différente aujourd'hui. J'encourage les sénateurs à examiner ces questions avec les témoins experts qui comparaîtront devant eux dans le cadre de leur étude. Ce projet de loi vise deux objectifs principaux. Premièrement, reconnaître la compétence des Premières Nations en matière de jeux commerciaux dans les réserves; et deuxièmement, établir un cadre permettant aux Premières Nations de réglementer les activités de jeu qui se déroulent dans leurs propres communautés et d'en tirer profit.

Il y a une possibilité d'amendement. Je tiens à dire au comité que je suis ouvert aux améliorations et aux amendements qui renforceraient le projet de loi tout en restant fidèles à son objectif.

À la suite de discussions avec les parties prenantes, j'envisage un amendement qui offrirait aux Premières Nations deux options, soit la participation à un cadre réglementaire dirigé par les Premières Nations et supervisé par un organisme de réglementation des Premières Nations, ou la possibilité de demeurer sous un régime réglementaire provincial existant. C'est un système à deux options qui se rapproche beaucoup des arrangements actuels conclus avec les gouvernements tribaux aux États-Unis.

This approach would respect the diversity of circumstances and preferences that exist among First Nations across Canada, and I'm working with parliamentary counsel on drafting language for the committee's consideration.

In closing, I would like to say this bill is about choice. It is about jurisdiction; it is about economic opportunity. Most importantly, it is about responding to a request from First Nations governments themselves on issues that occur on their own land. It empowers First Nations governments to negotiate with provinces for a more equitable position. I look forward to hearing the evidence working with members of this committee and considering any constructive amendments that advance these objectives.

Thank you, Madam Chair. I look forward to questions.

The Deputy Chair: Thank you, Senator Tannas.

I wish to kick off.

Nearly a year ago, you and I had this Senate Chamber exchange after your second-reading speech on this bill, Bill S-241. I looked back to the exchange that we had briefly two years ago in October 2023, now three years ago, when you had a relatively brief second reading speech on your predecessor Bill S-268. At that point, I asked you if you consulted with any provincial governments when you were drafting this bill about this very dramatic change to the gaming environment in Canada, and your answer to me then was:

> No, I did not. I know what we will hear from the provinces, and you know what you will hear, it will cost them money. No, I did not talk to the provinces.

Senator Tannas, in the two years since that exchange have you talked to Canada's provincial governments about this. What is their response to the bill? You responded:

> Thank you. I have had the opportunity to have confidential initial conversations with certain premiers. Everybody will be invited to make their feelings known at the legal committee.

I have realized that there are some substantial differences between the previous bill, Bill S-268, and this bill now, Bill S-241, in that this one is quite a bit broader, it proposes the same authorization, also from or within First Nations reserves, which might enable First Nations to operate online gaming platforms also from within their reserves. That did not exist

Cette approche respecterait la diversité des situations et des préférences qui existent parmi les Premières Nations du Canada, et je travaille avec le conseiller parlementaire à la rédaction d'un libellé que le comité pourra examiner.

En terminant, j'aimerais dire que ce projet de loi porte sur le choix. C'est une question de compétence; c'est une question de retombées économiques. Plus important encore, il s'agit de répondre à une demande des gouvernements des Premières Nations eux-mêmes sur des questions qui se posent sur leurs propres terres. Il habilite les gouvernements des Premières Nations à négocier avec les provinces pour obtenir une position plus équitable. J'ai hâte d'entendre les témoignages qui seront présentés aux membres de ce comité et d'envisager tout amendement constructif qui permettrait d'atteindre ces objectifs.

Merci, madame la présidente. Je serai heureux de répondre à vos questions.

La vice-présidente : Merci, monsieur le sénateur Tannas.

J'aimerais commencer.

Il y a près d'un an, vous et moi avons eu cet échange au Sénat après votre discours à l'étape de la deuxième lecture sur ce texte législatif, le projet de loi S-241. Nous parlions de l'échange que nous avions eu deux ans auparavant, en octobre 2023, il y a maintenant trois ans, lorsque vous aviez prononcé un discours relativement bref à l'étape de la deuxième lecture sur le texte prédécesseur, le projet de loi S-268. À ce moment-là, je vous avais demandé si vous aviez consulté les gouvernements provinciaux lorsque vous aviez rédigé le projet de loi au sujet de ce changement très important dans le milieu du jeu au Canada, et vous m'aviez répondu :

> Non, je ne l'ai pas fait. Je sais ce que nous diront les provinces, et vous savez ce qu'elles diront, à savoir que cela leur coûtera de l'argent. Non, je n'ai pas parlé aux provinces.

Monsieur le sénateur Tannas, au cours des deux années qui ont suivi cet échange, avez-vous parlé aux gouvernements provinciaux du Canada? Quelle est leur réaction au projet de loi? Vous avez répondu :

> Merci. J'ai eu l'occasion d'avoir des discussions initiales confidentielles avec certains premiers ministres. Tout le monde sera invité à faire connaître son point de vue au Comité des affaires juridiques.

Je me suis rendu compte qu'il y a des différences importantes entre le projet de loi précédent, le projet de loi S-268, et ce projet de loi, le projet de loi S-241, en ce sens que celui-ci est beaucoup plus large, qu'il propose la même autorisation, aussi depuis les réserves des Premières Nations ou dans celles-ci, ce qui pourrait permettre aux Premières Nations d'exploiter des plateformes de

before in the previous bill. This doubles down on this question then.

Since we had that exchange about a year ago, what steps have you taken to obtain the official positions of the provinces, particularly I'm wondering about my home province of Saskatchewan; what concerns have the provinces raised about your bill?

Senator Tannas: With respect to the provinces, the only direct conversations I've had have been with the province of Alberta, both with the premier and with the minister in charge.

It has been made clear to me that they don't favour giving up any more revenue than they currently give up to First Nations by virtue of the agreements that they have.

Exactly as I predicted.

My understanding is that we've invited all of the provinces. Alberta has accepted. A number have declined. Some, I think, for practical purposes of having just gone through an election and trying to get their feet underneath them.

But I don't know that all have responded. I know that we are going to hear directly from, or at least I understand that we're going to hear from Alberta, which is great.

With respect to the second issue that you raised, it is a substantial change inside and from.

It was a request that was made such that it would allow First Nations to at least be part of the discussions about iGaming within their provinces.

Right now the provinces are not 100% clear, but the provinces are all cooperating with one another on iGaming, where they have the ability; they can ring fence each other. They've chosen not to do that as an aggressive thing. It has been cooperative.

It would allow First Nations to at least not be prescripted for a discussion. Whether they would have the right is a question they may be able to do something from their reserves, but be geofenced such that they could only do it with their own citizens.

That was a request that came. I think it is probably an interesting question to ask, because that is the intention. They would like to have some ability to enter the conversation about gaming.

It may be that it is international as well, their activities.

jeux en ligne également depuis leurs réserves. Cela n'existait pas auparavant dans le projet de loi précédent. Cela vient donc doubler les répercussions à cet égard.

Depuis que nous avons eu cet échange il y a environ un an, quelles mesures avez-vous prises pour connaître les positions officielles des provinces, en particulier de ma province d'origine, la Saskatchewan? Quelles préoccupations les provinces ont-elles soulevées au sujet de votre projet de loi?

Le sénateur Tannas : Pour ce qui est des provinces, mes seuls échanges directs ont eu lieu avec la province de l'Alberta, tant avec la première ministre qu'avec le ministre responsable.

Ils m'ont clairement fait comprendre qu'ils ne sont pas en faveur de la renonciation à une part de leurs revenus plus élevée que celle qu'ils accordent actuellement aux Premières Nations en vertu des ententes qu'ils ont conclues.

Exactement comme je l'avais prédit.

Je crois comprendre que nous avons invité toutes les provinces. L'Alberta a accepté. Un certain nombre ont refusé. Certaines d'entre elles, je crois, pour des raisons pratiques, parce qu'elles viennent tout juste de tenir des élections et qu'elles essaient de revenir à la normale.

Je ne sais toutefois pas si toutes les provinces ont répondu. Je sais que nous allons entendre directement, ou du moins je crois comprendre que nous allons entendre, des représentants de l'Alberta, ce qui est excellent.

En ce qui concerne la deuxième question que vous avez soulevée, il s'agit d'un changement important, tant dans les réserves que depuis celles-ci.

Il s'agissait d'une demande qui visait à permettre aux Premières Nations de participer au moins aux discussions au sujet des jeux en ligne dans leur province.

À l'heure actuelle, les provinces n'ont pas encore adopté de position définitive, mais elles collaborent toutes dans la mesure du possible au sujet des jeux en ligne; elles auraient la possibilité de s'isoler les unes des autres, mais elles ont choisi de ne pas adopter cette position agressive. Elles ont décidé de collaborer.

Ce projet de loi permettrait au moins aux Premières Nations de ne pas être exclues de la discussion. Quant à savoir si elles auraient le droit d'opérer ces jeux en ligne, elles pourraient peut-être l'avoir depuis leurs réserves, mais les jeux devraient être géorepérés de façon à être restreints à leurs propres citoyens.

C'est une demande qui a été faite. Je pense que c'est probablement une question intéressante à poser, parce que c'est l'intention du projet de loi. Elles aimeraient pouvoir participer à la discussion sur les jeux de hasard.

Il se peut que leurs activités soient aussi internationales.

The Deputy Chair: When you are saying at least be part of the conversation or discussions about online gaming, doesn't it go quite a bit further? It would allow them to do that, right?

Senator Tannas: Potentially, to do it, but the question is: What do all of the other jurisdictions do? How do they react to that?

The Deputy Chair: There will be a significant —

Senator Tannas: If Alberta chose to do it someplace else, another province that didn't like it could geofence that enterprise. It, at least, allows them to have a conversation. Where does it go? I don't know.

That is it. Thank you.

[*Translation*]

Senator Miville-Dechêne: I will ask my question in French. Senator Tannas, there's a reason why casinos are strictly regulated by the government. They attract organized crime. Two years ago in Quebec, someone with close ties to the Hells Angels was found to be operating the illegal casino in Abenaki territory. However, Indigenous communities have difficulty enforcing the law for a variety of reasons. Isn't it putting the cart before the horse to introduce this legislation without ensuring that communities have adequate resources to establish regulatory frameworks? In other words, aren't we moving a little too fast?

[*English*]

Senator Tannas: We have seen what the potential consequences are. In the United States, tribal communities got the right to do this through a Supreme Court decision. Literally overnight, they started from nothing.

What we have here, though, is a network of 40 communities that are all currently operating. Many of them have operated for decades under provincial regulations for money laundering. All of the oversight that exists is oversight they are required to do themselves. There aren't policemen who run in and check.

There are audits, but all of the work on —

Senator Miville-Dechêne: What about all of the other ones?

La vice-présidente : Lorsque vous dites qu'elles doivent au moins participer à la discussion sur le jeu en ligne, est-ce que cela ne va pas un peu plus loin? Cela leur permettrait aussi d'opérer des jeux en ligne, n'est-ce pas?

Le sénateur Tannas : C'est possible, mais la question est de savoir ce que font toutes les autres administrations. Comment réagissent-elles à cela?

La vice-présidente : Il y aura une importante...

Le sénateur Tannas : Si l'Alberta choisissait de laisser ces plateformes opérer ailleurs, une autre province qui n'aime pas cette façon de faire pourrait géorepérer cette entreprise. Ce projet de loi leur permet au moins d'en discuter. Où cela va-t-il nous mener? Je ne le sais pas.

C'est tout. Merci.

[*Français*]

La sénatrice Miville-Dechêne : Je vais vous poser ma question en français. Sénateur Tannas, ce n'est pas pour rien que les maisons de jeu sont encadrées strictement par le gouvernement. Elles attirent le crime organisé. Au Québec, on a appris il y a deux ans qu'un proche des Hells Angels était à la tête du casino illégal en territoire abénaquis. Or, les communautés autochtones ont de la difficulté à faire appliquer les lois pour de multiples raisons. N'est-ce pas mettre la charrue devant les bœufs que de proposer cette loi sans veiller à ce que les communautés aient les ressources adéquates pour définir les cadres réglementaires? En d'autres mots, ne va-t-on pas un peu trop vite?

[*Traduction*]

Le sénateur Tannas : Nous avons vu quelles sont les conséquences possibles. Aux États-Unis, les communautés tribales ont obtenu ce droit par l'entremise d'une décision de la Cour suprême. Littéralement du jour au lendemain, après être parties de rien.

Ce que nous avons ici, cependant, c'est un réseau d'une quarantaine de communautés qui sont actuellement déjà en activité. Bon nombre d'entre elles fonctionnent depuis des décennies en vertu de la réglementation provinciale sur le blanchiment d'argent. Elles sont tenues de faire elles-mêmes toute la surveillance. Il n'y a pas de policiers qui se rendent sur place afin de vérifier.

Il y a des audits, mais tout le travail...

La sénatrice Miville-Dechêne : Qu'en est-il de toutes les autres?

You are talking about 40 communities, but there are so many who have no experience with that. That is why I quoted the Quebec example. Now, it is illegal, but the Hells Angels are already involved.

Senator Tannas: Yes. It is a good question. There are 630 First Nations communities. Most of them don't operate anywhere near a market that would allow them to do much. Where they are near markets, they are already operating. The industry has a significant amount of maturity to it.

In addition, a number of the 40 gaming communities are working to develop a national gaming authority that could come into play and would allow other communities to join. The 40 would help with the development of others as appropriate.

There is, in each of these communities, as part of reconciliation, a need to be able to manage their own affairs. This is an enterprise on their own lands, and there are enough communities doing it in a sophisticated way now to help.

There is still a discussion to be had regarding how much of a gaming authority there should be. How strong should it be? Should it be voluntary? Should it be mandatory? Should the involvement of a minister who would appoint self-regulated organizations, perhaps, be embedded in this agreement?

That would be similar to what they do in the United States. I get your point, but it is not quite the same in the sense that there are 40 sophisticated operators across the country.

Senator Miville-Dechêne: Those 40 operators are in partnership with provincial governments, so it is not the same. It is not what you are proposing. You are proposing that it could be strictly the responsibility of the community.

This jump that you are making, at this point, is it dangerous in a way, not only regarding what I spoke about but also for the health of Aboriginal Peoples? We know there are many arms that are attached to gambling. It is a difficult proposition. I am not saying it is not the thing to do, but I am worried.

Senator Tannas: Yes. This is also a question that, when we bring the gaming nations before you, they can speak to. It is worth hearing about their efforts to organize a self-regulatory gaming organization and how close they are. It plays exactly into the one amendment that I think is important for us to consider that does take some authority away and places it with a self-regulatory organization outside of each community.

Vous parlez d'une quarantaine de communautés, mais il y en a tellement qui n'ont pas d'expérience à cet égard. C'est pourquoi j'ai cité l'exemple du Québec. Maintenant, c'est illégal, mais les Hells Angels sont déjà impliqués.

Le sénateur Tannas : Oui. C'est une bonne question. Il y a 630 communautés des Premières Nations. La plupart d'entre elles sont très loin d'un marché qui leur permettrait de faire grand-chose. Là où elles sont près des marchés, elles sont déjà en activité. L'industrie a une expérience importante.

De plus, un certain nombre des quelque 40 communautés où des jeux de hasard sont offerts travaillent à la création d'une administration nationale du jeu qui pourrait encadrer l'activité et permettre à d'autres communautés de s'y joindre. Les quelque 40 communautés contribueraient au développement des activités dans d'autres communautés, s'il y a lieu.

Chacune de ces communautés, dans le cadre de la réconciliation, doit pouvoir gérer ses propres affaires. Il s'agit d'une activité qui se déroule sur leurs propres terres, et il y a maintenant suffisamment de communautés ayant acquis assez d'expérience en la matière pour les aider.

Il reste encore à déterminer quel devrait être le niveau d'autorité de cette administration en matière de jeu. Quels pouvoirs faut-il lui accorder? Ses décisions seraient-elles d'application volontaire ou obligatoire? La participation d'un ministre qui nommerait des organismes autoréglementés devrait-elle être intégrée à cette entente?

Vous dites que ce serait semblable à ce qui se fait aux États-Unis, et je comprends ce que vous dites, mais ce n'est pas tout à fait la même chose en ce sens qu'il y a quelque 40 exploitants déjà bien établis au pays.

La sénatrice Miville-Dechêne : Comme ces quelque 40 exploitants travaillent en partenariat avec les gouvernements provinciaux, ce n'est pas la même chose. Ce n'est pas ce que vous proposez. Vous proposez que l'activité du jeu devienne l'entière responsabilité de la communauté.

Le bond que vous faites, à ce moment-ci, est-il dangereux d'une certaine façon, non seulement pour ce dont j'ai parlé, mais aussi pour la santé des peuples autochtones? Nous savons que de nombreuses armes sont liées au jeu. C'est une proposition difficile. Je ne dis pas que ce n'est pas la chose à faire, mais je suis inquiète.

Le sénateur Tannas : Oui. C'est aussi une question dont les représentants des Premières Nations où le jeu est offert pourront vous parler. Il vaut la peine de les entendre parler des efforts qu'ils déploient pour mettre sur pied un organisme d'autoréglementation du jeu et vous dire à quel point ils sont sur le point d'y parvenir. Cela entre exactement dans le cadre de l'amendement qu'il est important pour nous d'examiner à mon

It may be something, based on the evidence, that you hear here that we need to incorporate.

Senator Prosper: Thank you, Senator Tannas, for bringing this forward. I'd like to follow up on the questions from Senator Miville-Dechêne about whether this can work in the absence of a provincial agreement. This regulatory framework you spoke about would be for communities themselves to enforce, so I wonder: Is it like children running with scissors?

You mentioned something about fair bargaining. Within the context of the provincial government and positioning First Nations to be able to at least negotiate, what would be the incentive for the province to enter into an agreement with First Nations if it is a loss of revenue?

Explain that equitable bargaining position that you think that this will afford.

Senator Tannas: That is what this bill does. It doesn't turn it overnight. Every community must opt in if they want to do it. It provides for an instance where a community who's in gaming under the provincial construct could say, "We're thinking about doing this on our own. We know we can do it, but we have got everything with you guys. We have a framework with the province. We would like to stay within it, but we would like to renegotiate the terms."

That is largely what happened in the United States. The law said you could either join a self-regulatory organization or you could make a deal with the state. Many chose to make a deal with the state, but they made it from an equal bargaining position. They were not takers of a unilateral decision from the state on how much they would get for their capital risk, time, effort and location on their reserve. It was a negotiation that was equal. That's what this bill would facilitate. Thank you.

Senator Prosper: In my time as Chief, some years ago, I remember the negotiations that took place with respect to the provincial gaming agreement where, essentially, it was take it or leave it. There were no adjustments, no per capita and no formulas.

It makes sense from your testimony that, if they are in a position to negotiate, then one can hope an equitable result can come about. What are your thoughts?

avis et qui enlève un certain pouvoir pour le confier à un organisme d'autoréglementation à l'extérieur de chaque communauté.

C'est peut-être quelque chose, d'après les témoignages que vous entendrez ici, que nous devrons intégrer.

Le sénateur Prosper : Je vous remercie, monsieur le sénateur Tannas, d'avoir proposé ce projet de loi. J'aimerais revenir sur les questions de la sénatrice Miville-Dechêne, à savoir si cela peut fonctionner en l'absence d'une entente provinciale. Puisque le cadre réglementaire dont vous avez parlé devrait être appliqué par les communautés elles-mêmes, je me demande si cela ne revient pas à laisser des enfants jouer avec des ciseaux.

Vous avez parlé de négociations équitables. Dans le contexte d'un gouvernement provincial et de la possibilité pour les Premières Nations de pouvoir au moins négocier, qu'est-ce qui inciterait une province à conclure une entente avec les Premières Nations si elle se traduit par une perte de revenus?

Expliquez-nous cette position de négociation équitable dont vous parlez.

Le sénateur Tannas : C'est ce que vise ce projet de loi. Il ne change pas la situation du jour au lendemain. Toutes les communautés doivent adhérer à l'entente si elles le veulent. Cela permet à une communauté où le jeu est offert dans le respect du cadre provincial de dire : « Nous voulons être autonomes. Nous savons que nous pouvons l'être, mais tout dépend de vous à l'heure actuelle. Nous opérons dans un cadre provincial. Nous aimerions continuer dans la même veine, mais nous aimerions renégocier les modalités. »

C'est en grande partie ce qui s'est passé aux États-Unis. La loi disait que les communautés pouvaient adhérer à un organisme d'autoréglementation ou conclure une entente avec l'État. Beaucoup ont choisi de conclure une entente avec l'État, mais elles ont négocié d'une position d'égalité. Elles n'ont pas été victimes d'une décision unilatérale de l'État sur le montant qu'elles obtiendraient pour leur capital-risque, leur travail, leurs efforts et l'emplacement dans leur réserve. C'était une négociation d'égal à égal. C'est ce que le projet de loi faciliterait. Merci.

Le sénateur Prosper : Lorsque j'étais chef, il y a quelques années, je me souviens des négociations qui ont eu lieu au sujet de l'entente provinciale sur le jeu où, essentiellement, c'était à prendre ou à laisser. Il n'y avait aucun ajustement, aucun calcul par habitant et aucune formule à négocier.

D'après votre témoignage, il est logique que, s'ils sont en mesure de négocier, on puisse espérer un résultat équitable. Qu'en pensez-vous?

Senator Tannas: That is exactly right. I've had discussions with First Nations, some of whom are significant operators in this space. We will meet some of them here and have discussions. You will be able to ask them questions. Many of them would be favourably disposed to staying within the provincial construct but with something where they have an opportunity to negotiate and where there is a consequence rather than a take-it-or-leave-it scenario.

There are others that are committed to the idea of developing a self-regulatory organization similar to stockbrokers. There are many organizations that are self-regulatory organizations: They are run by the organizations — something similar to that.

There is a working group working through that. You will probably hear about that over the course of the hearings, as well.

Senator Prosper: Thank you.

The Deputy Chair: When you said in one of your last responses, Senator Tannas, that if they want to opt in — you were speaking about that — will there be a process that anyone will be able to say, "No, you are not ready" or "No, this is not appropriate"? What is the process for that, or is there one?

Senator Tannas: I think that is at the heart of a potential amendment — that you either have to be in good standing with a self-regulatory organization that would accept you under their terms, rules and regulations or be in an agreement with the province. That is essentially what happened in the United States: You either are a part of a self-regulatory organization to the satisfaction of the statutes or you are in what they called a "state compact."

The Deputy Chair: That does not exist right now in your bill?

Senator Tannas: It does not exist in this bill right now, as written. It would have been up to every individual community, either by themselves — and the words are — "or working together with others." They would develop their own rules and regulations, et cetera, and enforce them themselves.

The Deputy Chair: Do you think that type of an amendment, to make that broad of a change, would still be considered to be an appropriate amendment, or do you think it would be a better process for you to potentially withdraw your bill and provide a better bill with that in it?

Senator Tannas: No, I think we have seen bills like this before where there are conditions that are inserted. It has been discussed. It is an issue. First Nations governments are working to try to bring something to the table.

Le sénateur Tannas : C'est tout à fait exact. J'ai eu des discussions avec les Premières Nations, dont certaines sont d'importants exploitants dans ce domaine. Nous allons rencontrer certaines d'entre elles ici et en discuter. Vous pourrez leur poser des questions. Bon nombre d'entre elles seraient disposées à rester dans le cadre provincial, mais avec la possibilité de négocier et où une conséquence positive pourrait être envisagée, plutôt qu'un scénario à prendre ou à laisser.

Il y en a d'autres qui s'intéressent à l'idée de créer un organisme d'autoréglementation semblable à celui qui encadre les courtiers en valeurs mobilières. Il y a de nombreuses activités gérées par des organismes d'autoréglementation. Ces activités sont dirigées par ces organismes, pour ainsi dire.

Il y a un groupe de travail qui se penche là-dessus. Vous en entendrez probablement parler au cours des audiences également.

Le sénateur Prosper : Merci.

La vice-présidente : Lorsque vous avez dit dans l'une de vos dernières réponses, monsieur le sénateur Tannas, que si elles veulent adhérer — vous en parliez —, y aura-t-il un processus en vertu duquel on pourrait dire : « Non, vous n'êtes pas prêt » ou « Non, ce n'est pas opportun »? Quel est le processus à cet égard, ou y en a-t-il un?

Le sénateur Tannas : Je pense que c'est au cœur d'un amendement éventuel, soit qu'il faut être en règle avec un organisme d'autoréglementation qui vous accepterait selon ses conditions, règles et règlements ou conclure une entente avec la province. C'est essentiellement ce qui s'est passé aux États-Unis; soit vous relevez d'un organisme d'autoréglementation à la satisfaction des lois, soit vous adhérez à ce qu'on appelle un « pacte avec l'État ».

La vice-présidente : Cela n'est pas prévu actuellement dans votre projet de loi?

Le sénateur Tannas : À l'heure actuelle, cela n'est pas prévu dans le projet de loi. Il aurait fallu que chaque communauté le fasse soit de de sa propre initiative, soit — et les mots exacts sont — « en collaboration avec d'autres ». Elles élaboreraient leurs propres règles et règlements, et ainsi de suite, et les appliqueraient elles-mêmes.

La vice-présidente : Pensez-vous que ce genre d'amendement, qui vise à apporter un changement aussi général, serait toujours considéré comme un amendement opportun, ou croyez-vous qu'il serait préférable pour vous de retirer votre projet de loi et de présenter un meilleur projet de loi qui intégrerait cet amendement?

Le sénateur Tannas : Non, je pense que nous avons déjà vu des projets de loi comme celui-ci qui comportent des conditions. On en a discuté. C'est un problème. Les gouvernements des Premières Nations s'efforcent d'amener quelque chose à la table.

If it falls to the committee and to me, as the sponsor, it can be a simple amendment that can be brought forward.

Senator Simons: I wish to pick up from where Senator Batters left off.

Under the bill we have in front of us right now, there is no umbrella regulatory organization. Each nation, hypothetically, would be responsible for self-regulation, and then each nation would keep the proceeds from the casino. That strikes me as a potential conflict of interest.

As it works now, the money is split, and it has to go to a charitable something or other, but as the bill is currently written, could the charity be the First Nation itself?

So, then I have a problem, because I accept the logic of Indigenous self-government. I'm uncomfortable with the idea that the regulators are going to be regulating themselves and that they keep all the proceeds, which means you would have a pretty good incentive to maybe look the other way not to enforce tougher rules if it enriched the community.

Senator Tannas: There are a few things.

If you accept that Indigenous governments are the same, then you're assuming that provincial proceeds all go to charities. They don't; they go to general revenue.

Senator Simons: Well —

Senator Tannas: So, you are already saying, "But I don't accept that they have the same level of responsibility," and I understand that.

Senator Simons: We're from Alberta. There are currently active RCMP investigations into various things. In theory, though, a province has an auditor general. A province has a large government with an official opposition. There are many more fail-safes.

I am attracted to the idea of giving First Nations responsibility. They are not childlike governments — they are real governments — but the smaller the regulatory authority, the closer the regulatory authority is to the money and the greater the potential for malfeasance.

If you had, for example, an umbrella regulatory body that was at arm's length, I would be more excited about this proposition.

S'il n'en tient qu'au comité et qu'à moi, en tant que parrain, il est possible de proposer un simple amendement.

La sénatrice Simons : J'aimerais reprendre là où la sénatrice Batters s'est arrêtée.

En vertu du projet de loi dont nous sommes saisis, il n'y a pas d'organisme de réglementation qui chapeaute l'activité. Hypothétiquement, chaque nation serait responsable de s'autoréglementer, puis chaque nation garderait les recettes de ses casinos. Cela me semble entraîner un conflit d'intérêts potentiel.

À l'heure actuelle, les recettes sont partagées et elles doivent être versées à un organisme de bienfaisance ou autre, mais selon le libellé actuel du projet de loi, l'organisme de bienfaisance pourrait-il être la Première Nation elle-même?

Cela me pose donc problème, parce que j'accepte la logique de l'autonomie gouvernementale autochtone. Je ne suis pas à l'aise avec l'idée que les organismes de réglementation vont s'autoréglementer et qu'ils gardent tous les produits de l'activité, ce qui signifie qu'il y aurait une assez bonne incitation à peut-être fermer les yeux pour ne pas appliquer des règles plus sévères si ce laxisme contribue à enrichir la communauté.

Le sénateur Tannas : Il y a plusieurs choses à dire à ce sujet.

Si vous acceptez que les gouvernements autochtones sont égaux, alors vous présumez que les revenus que tire la province vont tous à des organismes de bienfaisance. Ce n'est pas le cas; ils sont versés au Trésor.

La sénatrice Simons : Eh bien...

Le sénateur Tannas : Donc, vous dites déjà : « Mais je n'accepte pas qu'ils aient le même niveau de responsabilité », et je comprends cela.

La sénatrice Simons : Nous sommes de l'Alberta. La GRC mène actuellement diverses enquêtes. En théorie, cependant, il y a un vérificateur général dans chaque province. Il y a aussi dans chaque province un gouvernement élargi et une opposition officielle. Il y a dans chaque province beaucoup plus de contre-pouvoirs.

L'idée de confier la responsabilité aux Premières Nations m'intéresse. Ce ne sont pas des gouvernements de pacotille — ce sont de vrais gouvernements —, mais plus l'autorité réglementaire est petite, plus l'argent est à proximité, et plus le risque de malversation est grand.

S'il y avait, par exemple, un organisme de réglementation indépendant qui chapeauterait le tout, je serais plus enthousiaste à l'égard de cette proposition.

Senator Tannas: Thank you for that. This is at the crux of it. The initial bill recognized, in total, First Nations authority to do things on their own lands.

Senator Simons: Yes.

Senator Tannas: The compromise that's been discussed over the last few years and that we're working toward is that there has to be — and it is a recognition of the First Nations themselves — a self-regulatory organization.

Senator Simons: That is at a remove from the beneficiaries of the fund.

Senator Tannas: Exactly. And there has to be someone who pronounces that it is a legitimate self-regulatory organization.

It might be a self-regulatory organization of one, as long as there is somebody who says that is legitimate. Regardless, you have hit upon the one issue that I have worked with the First Nations gaming communities on and on which they are working.

Senator Simons: But once online gaming and sports betting — the casino I know best — not that I gamble there because I'm a very boring person — is the one at Enoch First Nation. It is enormously successful, and the casino is the anchor of a hotel, resort, hockey arena, concert hall and a Hell's Kitchen restaurant. It has been a huge boon to the relationship between the City of Edmonton and Enoch First Nation. It has provided a lot of employment. It is a happy success story.

However, when you are talking about gating, the people who are going to gamble at the River Cree Resort and Casino are not the residents of the reserve.

Senator Tannas: Right.

Senator Simons: They are people from across metro Edmonton or tourists. People go, stay at the hotel, have a conference and they gamble.

Senator Tannas: Yes.

Senator Simons: I do not know how you would gate online gaming, because the purpose of the exercise is not for the Indigenous community to exploit its own members. The purpose is for the Indigenous community to exploit their non-Indigenous neighbours.

Senator Tannas: Yes.

Le sénateur Tannas : Je vous remercie de cette observation. C'est le nœud du problème. Le projet de loi initial reconnaissait, au total, aux Premières Nations le pouvoir de gérer les activités sur leurs propres terres.

La sénatrice Simons : Oui.

Le sénateur Tannas : Le compromis qui a été discuté au cours des dernières années et vers lequel nous travaillons, c'est qu'il doit y avoir — et les Premières Nations le reconnaissent elles-mêmes — un organisme d'autoréglementation.

La sénatrice Simons : Qui serait indépendant des bénéficiaires du fonds.

Le sénateur Tannas : Exactement. Et il faut que quelqu'un établisse qu'il s'agit d'un organisme légitime d'autoréglementation.

Il pourrait s'agir d'un organisme d'autoréglementation constitué d'une seule personne, pourvu qu'il soit établi qu'il est légitime. Quoi qu'il en soit, vous avez mis le doigt sur la seule question à laquelle j'ai travaillé avec les communautés des Premières Nations où le jeu est offert et sur laquelle elles travaillent sans relâche.

La sénatrice Simons : Mais une fois qu'il y a des jeux et des paris sportifs en ligne — c'est le casino que je connais le mieux — non pas que j'y joue, mais parce que je suis une personne très ennuyeuse, et c'est celui de la Première Nation d'Enoch. Il connaît un énorme succès, et le casino est le point d'ancrage d'un hôtel, d'un centre de villégiature, d'un aréna de hockey, d'une salle de concert et d'un restaurant Hell's Kitchen. C'est une véritable bénédiction pour les relations entre la ville d'Edmonton et la Première nation d'Enoch. Cela a créé beaucoup d'emplois. C'est une belle réussite.

Cependant, lorsqu'on parle de contrôle, les gens qui vont jouer au River Cree Resort and Casino ne sont pas des résidents de la réserve.

Le sénateur Tannas : C'est vrai.

La sénatrice Simons : Ce sont des gens de la région métropolitaine d'Edmonton ou des touristes. Les gens louent une chambre à l'hôtel, assistent à une conférence et vont ensuite jouer.

Le sénateur Tannas : Oui.

La sénatrice Simons : Je ne sais pas comment vous pourriez contrôler le jeu en ligne, parce que l'exercice ne vise pas à ce que la communauté autochtone exploite les jeux qui sont offerts à ses propres membres. Il vise à ce que la communauté autochtone exploite les jeux qui sont offerts à ses voisins non autochtones.

Le sénateur Tannas : Oui.

Senator Simons: All right. I have probably used up my time, and I will stop there.

Senator McBean: Thank you, Senator Tannas. Same but different.

If I look at our colleague's work — Senator Marty Deacon and her work on Bill S-211, An Act respecting a national framework on sports betting advertising, she takes it back that this chamber opened up single-sport betting and that there weren't enough regulations put in around that. Now, they are trying to shut the barn door, but the horse is long gone.

I am also totally understanding of Indigenous Peoples and First Nations having control over what is going on.

I also look at the regulations that are in place across the country — things like the age of betting. Every province has a minimum age of betting. Many provinces have programs to protect people who have gambling addictions. In Ontario, there is BetGuard or My PlayBreak, and Alberta has centralized self-exclusion and advertising rules.

If I look at how offshore gambling is managed across the country, Ontario does regulate it, and they closed down the entire grey market.

How do you think Bill S-241 is going to balance Indigenous self-government with this broader public interest in creating regulations, aside from profit sharing?

Senator Tannas: You will have a chance to ask that question of some of the most sophisticated gaming operators in the country.

The answers that I have received are this: "We're doing it now. There is a bar we have operated under for decades. We have built consumer confidence around that. We have large bank loans and relationships that are vital to the success of the business. We're not going to mess with that. Why would we mess with that?"

We can. We are already doing it on behalf of the province. They tell us how to regulate ourselves, and we regulate ourselves.

Senator McBean: Sorry, but they are moving outside of the regulations, so these rules would no longer apply to them. They could suddenly say that they would take 17-year-olds or they do not have stopgaps.

La sénatrice Simons : D'accord. Comme j'ai probablement épuisé mon temps de parole, je vais m'arrêter ici.

La sénatrice McBean : Merci, monsieur le sénateur Tannas. J'aurais un peu les mêmes questions, mais sous un angle différent.

Si je regarde le travail de notre collègue — la sénatrice Marty Deacon et son projet de loi S-211, Loi concernant un cadre national sur la publicité sur les paris sportifs —, elle a constaté que le Sénat a examiné les paris sur une seule épreuve sportive et qu'il n'y avait pas suffisamment de règlements à cet égard. Maintenant, on essaie de réparer les pots cassés, mais le mal est fait.

Je comprends aussi parfaitement que les peuples autochtones et les Premières Nations veuillent contrôler ce qui se passe chez eux.

Je regarde aussi les règlements qui sont en place partout au pays, comme en ce qui concerne l'âge minimal pour parier. Chaque province applique un âge minimal pour parier. De nombreuses provinces ont des programmes pour protéger les gens qui ont une dépendance au jeu. En Ontario, il y a BetGuard ou My PlayBreak, et l'Alberta a centralisé les règles entourant l'auto-exclusion et la publicité.

Si je regarde la façon dont le jeu à l'étranger est géré dans tout le pays, l'Ontario le réglemente et a complètement fermé le marché gris.

Selon vous, comment le projet de loi S-241 va-t-il concilier l'autonomie gouvernementale des Autochtones et cet intérêt public plus large dans la création de règlements, à part en ce qui a trait au partage des bénéfices?

Le sénateur Tannas : Vous aurez l'occasion de poser cette question à certains des exploitants de jeux les plus expérimentés au pays.

Les réponses que j'ai reçues sont les suivantes : « Nous opérons déjà. Il y a une norme que nous observons depuis des décennies. Nous avons renforcé la confiance des consommateurs à cet égard. Nous avons contracté de gros prêts bancaires et nous entretenons des relations qui sont essentielles au succès de notre activité. Nous n'allons pas les mettre en péril. Quel intérêt aurions-nous à le faire? »

Nous pouvons le faire. Nous opérons déjà au nom de la province. Celle-ci nous dit comment nous réglementer, et nous le faisons nous-mêmes.

La sénatrice McBean : Je suis désolée, mais s'ils se soustraient à la réglementation, alors ces règles ne s'appliqueraient plus à eux. Ils pourraient tout à coup dire qu'ils accepteraient des jeunes de 17 ans ou qu'ils n'ont plus besoin de garde-fous.

Senator Tannas: They could, but what would that do for them?

As Senator Simons says — and I agree — it isn't the citizens of their community; it is the gambling consumer out there whose confidence needs to be retained. They have a lot of economic incentives.

The question for us is whether that is enough. Is that enough, in addition to recognizing that they are a government that has the inherent rights to govern affairs on their reserves? Do we need to say — as they did in the United States after a period of time when it didn't work out well, because everybody started from nothing — do we need to say that they need a self-regulatory organization, and it needs to have outside —

Senator McBean: I will jump in because, as you know, we don't have a tonne of time.

Money changes everything. When single-sport betting came in, everyone thought the teams would never get involved because, heaven forbid, they look like they are associated with gambling, but we see gambling sites all over their venues. They are now partners in it.

This idea that they are doing good work right now and it will come. I have to say I'm afraid that if there aren't regulations in the bill that control — that there's part of a global understanding of what is in the best interests of everyone who lives in Canada — it is problematic for me that this will be not just the horse but the entire herd leaving the barn.

Senator Tannas: Thank you.

Senator McBean: Thank you.

Senator K. Wells: Senator McBean asked part of what I was thinking about in terms of the other Senate public bill that was before us and that is now at the House of Commons that deals with the regulation of sports betting advertising. That becomes another revenue source for gambling operations; does it not? Increasingly a bigger one — to grow their market share and consumers — the addictive nature of some of those online gambling platforms.

If I understand it, this particular bill would also include the online gambling component for First Nations, as well; is that correct?

Senator Tannas: Potentially, but it does not guarantee it because the provinces have their own jurisdictions. They can enforce that however they want to. It puts them in the same position as provinces; only their land base is their own reserve. They will have to negotiate with provinces for access to the market within that province.

Le sénateur Tannas : Ils le pourraient, mais qu'est-ce que cela leur apporterait?

Comme l'a dit la sénatrice Simons — et je suis d'accord avec elle —, il ne s'agit pas de conserver la confiance des citoyens de leur communauté, mais plutôt de celle des parieurs. Ils ont beaucoup d'incitatifs économiques.

La question pour nous est de savoir si c'est suffisant. Est-ce suffisant, en plus de reconnaître qu'il s'agit d'un gouvernement qui a le droit intrinsèque de gérer ses affaires dans sa réserve? Devons-nous dire — comme ils l'ont fait aux États-Unis après une période où cela n'a pas bien fonctionné, parce que tout le monde est parti de rien — devons-nous dire qu'ils ont besoin d'un organisme d'autoréglementation, et qu'il doit avoir...

La sénatrice McBean : Je vais devoir vous interrompre parce que, comme vous le savez, nous n'avons pas beaucoup de temps.

L'argent change tout. Lorsque les paris sur une seule épreuve sportive ont commencé, tout le monde pensait que les équipes ne participeraient jamais parce que, Dieu nous en préserve, elles auraient eu l'air d'être associées à des jeux de hasard, mais nous voyons des sites de jeu annoncés partout dans le cadre de leurs activités. Elles sont maintenant partenaires.

L'idée est qu'ils font du bon travail en ce moment et que cela viendra. Je dois dire que j'ai bien peur que si le projet de loi ne contient pas de règlement qui régit — s'il n'y a pas une compréhension globale de ce qui est dans l'intérêt supérieur de tous ceux qui vivent au Canada —, j'ai bien peur que les dégâts seront généralisés.

Le sénateur Tannas : Merci.

La sénatrice McBean : Merci.

Le sénateur K. Wells : La sénatrice McBean a posé une question que je me posais moi-même en partie au sujet de l'autre projet de loi d'intérêt public du Sénat dont nous étions saisis, qui est maintenant à la Chambre des communes et qui porte sur la réglementation de la publicité sur les paris sportifs. Cela devient une autre source de revenus pour les entreprises de jeu, n'est-ce pas? Il s'agit d'une source de revenus de plus en plus importante — pour accroître la part du marché et le nombre de consommateurs —, malgré la dépendance qu'entraînent certaines de ces plateformes de jeu en ligne.

Si je comprends bien, ce projet de loi inclurait également les paris en ligne pour les Premières Nations, n'est-ce pas?

Le sénateur Tannas : C'est possible, mais cela ne le garantit pas parce que les provinces ont leurs propres compétences. Elles peuvent faire appliquer cela comme bon leur semble. Cela les met dans la même situation que les provinces; leur seule assise territoriale est leur réserve. Elles devront négocier avec les provinces pour avoir accès au marché dans cette province.

There is no authority; it doesn't exclude it.

Senator K. Wells: We've seen some provinces that have changed their legislation, rules or procedures to open up international online gambling sites to operate within their provincial jurisdictions, as well, bringing more competitors into the market, in that sense. You are saying that First Nations could be equal competitors with international companies if this were to move forward.

Senator Tannas: They will be in the same position as the provinces, which might be that they are restricted to their own lands or it could be something larger, but it will not be any less clear or clearer than it is for the provinces at the moment.

Senator K. Wells: One of the models from one of the First Nations that is operating a casino, I believe — I cannot recall if it was 20%, but a certain percentage of the profits would go back to addiction support in the community as a recognition that this is not harm-free. We have a lot of evidence about gambling. I am not sure if some First Nations communities still restrict any gambling on their properties, as well, given the historical damage that has been done. It is the same with alcohol and perhaps other substances.

With this bill, have you thought about including that a certain percentage would need to go back for support, whether addiction services or simply community supports, so that it is not one enterprise having all of the profits, but the whole community gets some guaranteed benefits in terms of supports for the problematic nature that gambling can cause.

Senator Tannas: There are a few. Again, that is a good question to ask some of the witnesses that you will see who are gambling operators. What do they do now? A number of them do voluntarily support exactly what you are talking about. Some of them chip in an amount for that with all gaming operations in their province. Some of them don't.

Yes, it is a good question.

In terms of what we're trying to do, this is to give them some jurisdiction on their own lands and some flexibility to negotiate a better deal with the province. Or, if they really are sophisticated and want to move forward with something where they will determine their own regulatory regime, it still has to satisfy and have the confidence of the consumer. How far we want to go in that is something that I am wide open to have this committee determine. It is the key piece.

Senator K. Wells: Thank you.

Il n'y a pas de pouvoirs de prévu, mais cela ne l'exclut pas.

Le sénateur K. Wells : Certaines provinces ont modifié leurs lois, leurs règles ou leurs procédures afin d'ouvrir des sites de jeu en ligne à l'échelle internationale pour opérer ces sites dans leur province, ce qui a amené davantage de concurrents sur le marché, en ce sens. Vous dites que les Premières Nations pourraient être des compétiteurs à égalité avec les entreprises internationales si ce projet de loi allait de l'avant.

Le sénateur Tannas : Elles seront dans la même position que les provinces, c'est-à-dire qu'elles seront peut-être limitées à leurs propres terres ou à un territoire plus grand, mais ce ne sera pas moins clair ou plus clair que ça l'est pour les provinces en ce moment.

Le sénateur K. Wells : L'un des modèles de l'une des Premières Nations qui exploite un casino, je crois — je ne me souviens pas si c'était 20 % —, mais un certain pourcentage des profits reviendrait au soutien à la dépendance au jeu dans la communauté pour reconnaître que le jeu n'est pas sans danger. Nous avons beaucoup de preuves au sujet de la dépendance au jeu. Je ne sais pas si certaines communautés des Premières Nations limitent encore le jeu sur leurs propriétés, étant donné les torts qui ont été causés. C'est la même chose pour l'alcool et peut-être d'autres substances.

Avec ce projet de loi, avez-vous pensé à inclure un certain pourcentage qui devrait être remis au soutien à la dépendance, que ce soit des services de soutien ou simplement des mesures de soutien communautaires, afin que tous les profits n'aillent pas seulement dans les coffres d'une entreprise, mais que l'ensemble de la communauté en tire des avantages garantis en ce qui concerne le soutien concernant les problèmes de dépendance liés au jeu.

Le sénateur Tannas : Quelques-uns le font. Encore une fois, c'est une bonne question à poser à certains des témoins que vous entendrez et qui sont des exploitants de salle de jeu. Que font-ils à l'heure actuelle? Un certain nombre d'entre eux appuient volontairement la cause exacte dont vous parlez. Certains d'entre eux contribuent un certain montant à cette cause pour toutes les entreprises de jeu dans leur province. Certains ne le font pas.

Oui, c'est une bonne question.

Ce que nous essayons de faire, c'est de leur donner une certaine compétence sur leurs propres terres et une certaine marge de manœuvre pour négocier une meilleure entente avec la province. Ou encore, s'ils sont vraiment bien établis et qu'ils veulent aller de l'avant afin de déterminer leur propre régime réglementaire, celui-ci doit être satisfaisant et inspirer confiance au consommateur. Je suis tout à fait disposé à ce que le comité détermine jusqu'où nous voulons aller. C'est l'élément clé.

Le sénateur K. Wells : Merci.

[*Translation*]

Senator Oudar: I want to talk more about online gaming, but I'll add to what Senator Batters said about the evolution of the terms "within a reserve" or "from a reserve." This is a significant change compared to Bill S-268. This bill doesn't have quite the same wording or interpretation. That's a major distinction. My question is about online age verification, the protection of vulnerable people and efforts to combat money laundering. These issues take on greater significance because of that change. We could end up with online gaming that extends beyond provincial boundaries.

I didn't see anything in the bill about this, but how would the responsibilities of First Nations, the provinces and the federal government be determined?

To save time, I'll ask my second question, and I already have a sense of what your answer will be. We know this involves nations of different sizes with different resources at their disposal. If your answer is that each nation will develop its regulations, there may be some inequity and unenforceability, because we're talking about online gaming hosted within a reserve, with players located off reserve. I would like to hear your views on all these considerations. What is the thinking behind these provisions?

[*English*]

Senator Tannas: Again, with respect to online gaming, it is still early days.

I know my home province is in the process of rolling out online gaming. They are offering private operators — because gaming in Alberta is done by private operators — the opportunity to develop their own online gaming within a set of rules.

There are examples out there of regulatory frameworks for private operators that aren't the provincial government directly that have all the regulations and oversight gates needed to operate them. They are prepared to give grant franchises or encourage franchises for private operators to operate iGaming within that ambit.

As time goes on, I think there will be opportunities for Indigenous operators to develop something on their own within their own lands, but this is all being done without much clarity on where provinces' and Indigenous communities' jurisdictions begin and end when it comes to online stuff outside. There are retaliatory remedies that provinces in our country can use, and have used, to make sure that if there are unacceptable activities

[*Français*]

La sénatrice Oudar : Je vais poursuivre sur la question des jeux en ligne, mais en ajoutant quelque chose à ce dont parlait la sénatrice Batters au sujet de l'évolution des termes « dans la réserve » ou « depuis la réserve ». C'est un changement important par rapport au projet de loi S-268. Ici, on n'a pas tout à fait le même libellé ou la même interprétation. C'est une nuance majeure. Ma question portera sur la vérification de l'âge en ligne, la protection des personnes vulnérables et la lutte contre le blanchiment d'argent. Ce sont des enjeux qui prennent une plus grande ampleur justement à cause de ce changement. On pourrait se retrouver avec des jeux en ligne qui dépassent les frontières de la province.

Je n'ai rien vu dans le projet de loi en ce sens, mais comment vont s'articuler les responsabilités des Premières Nations et celles des provinces et du gouvernement fédéral?

Faute de temps, je vais poser ma deuxième question — et je connais peut-être un peu votre réponse. J'aimerais attirer votre attention sur le fait qu'on se trouve devant des Nations de différentes tailles et qui disposent de différentes ressources. Si votre réponse était de dire que chacune des Nations va développer sa réglementation, il y a probablement une forme d'iniquité et d'inapplicabilité, alors qu'on se retrouve devant des jeux en ligne hébergés depuis une réserve, mais avec des joueurs qui se trouvent hors réserve. J'aimerais entendre votre point de vue sur tous ces aspects? Quelle est la vision derrière ces articles?

[*Traduction*]

Le sénateur Tannas : Encore une fois, en ce qui concerne les jeux de hasard en ligne, il est encore tôt.

Je sais que ma province est en train de mettre sur pied un système de jeux en ligne. Elle offre aux exploitants privés — parce que les jeux de hasard en Alberta sont opérés par des exploitants privés — la possibilité de développer leurs propres jeux en ligne selon un ensemble de règles.

Il existe des exemples de cadres réglementaires pour les exploitants privés qui ne relèvent pas directement du gouvernement provincial et qui comportent tous les règlements et toutes les barrières de surveillance nécessaires à leur exploitation. L'on est prêt à donner des franchises subventionnées ou à encourager les exploitants privés à acquérir des franchises de jeu en ligne dans ce cadre.

Au fil du temps, je crois que les exploitants autochtones auront l'occasion de développer eux-mêmes le jeu en ligne sur leurs terres, mais tout cela se fait sans qu'on sache clairement où commencent et où finissent les compétences des provinces et des communautés autochtones lorsqu'il s'agit de contenu en ligne offert à l'extérieur. Il y a des mesures de rétorsion que les provinces peuvent utiliser et qu'elles ont utilisées pour faire en

going on, they can ring fence that organization and cut them out. We've heard about it.

Operating land-based casinos is the primary activity of First Nations gaming right now. That's what they are interested in, but they also know that, in the future, there will be more activity online. They don't want to have to come back here to have the law changed so they can deal with that as it develops, and it is very much in the development stage. There's no question.

Again, you have some experienced operators that are coming to this committee to discuss it, and you can go in more depth with them.

The Deputy Chair: Senator Tannas, quite recently, there was a large meeting at which the federal government had a number of high-level representatives. The Prime Minister, ministers, provincial governments, premiers and First Nations leaders from across the country were involved in that. Wouldn't that be a more appropriate place to have these kinds of discussions rather than cutting out the provinces entirely? What do you think the effect would be of having the Parliament of Canada pass an act that says: "Who cares, provinces; you're not involved in this. We're imposing this situation that you are currently involved in, but we're just going to do this ourselves?"

Senator Tannas: The question regarding who takes care of gaming is a federal issue. The federal government contracted it out to the provinces, and the federal government could change that contract at any time, so it remains a federal issue.

My work has been with Indigenous governments, and Indigenous governments have done everything they can to raise this issue over decades with a succession of Ministers of Justice. They have told me stories of successive Ministers of Justice saying they would get to this issue.

One of the reasons I agreed to take this on is because this is a familiar story where ministers of the Crown promise that they will get some priority for Indigenous governments and never do.

Indigenous governments, both singly and collectively through the AFN, have passed motions asking for this from the government. This is a response. We'll see. Like so many things with private members' bills, they are meant to nudge the government or to create movement on things that the government really doesn't want to deal with. Maybe it's fair; maybe it's not.

sorte que, si des activités inacceptables se déroulent, elles peuvent isoler cette organisation et l'exclure. Nous en avons entendu parler.

À l'heure actuelle, l'exploitation de casinos classiques est la principale activité des Premières Nations. C'est ce qui les intéresse, mais elles savent aussi qu'à l'avenir, il y aura davantage d'activités en ligne. Elles ne veulent pas être obligées de revenir ici pour faire modifier la loi afin de pouvoir composer avec ces modifications au fur et à mesure, et c'est vraiment à l'étape du développement. Cela ne fait aucun doute.

Encore une fois, il y aura des exploitants expérimentés qui viendront en discuter avec le comité et vous pourrez obtenir plus de détails.

La vice-présidente : Sénateur Tannas, tout récemment, il y a eu une grande rencontre où le gouvernement fédéral comptait plusieurs représentants de haut niveau. Le premier ministre, des ministres, des représentants de gouvernements provinciaux, des premiers ministres provinciaux et des dirigeants de Premières Nations de partout au pays ont participé à cette initiative. Ne serait-il pas plus approprié de tenir ce genre de discussions dans le cadre de telles rencontres, plutôt que d'exclure complètement les provinces? À votre avis, qu'arriverait-il si le Parlement du Canada adoptait une loi qui dirait : « Quoi que vous disiez, les provinces, vous n'avez pas voix au chapitre. Nous imposons les conditions de l'entente à laquelle vous êtes partie prenante actuellement, mais nous allons le faire sans vous? »

Le sénateur Tannas : La question de savoir qui s'occupe des jeux est de compétence fédérale. Le gouvernement fédéral a confié cette responsabilité en sous-traitance aux provinces, mais le gouvernement fédéral pourrait modifier cet arrangement à tout moment. C'est donc toujours une question de compétence fédérale.

J'ai travaillé avec des gouvernements autochtones, et ces derniers ont fait tout ce qu'ils pouvaient pour soulever cette question au fil des décennies auprès d'une succession de ministres de la Justice. Ils m'ont raconté que les ministres de la Justice qui se sont succédé avaient tous promis de s'attaquer à ce problème.

L'une des raisons pour lesquelles j'ai accepté de m'occuper de cette question, c'est qu'il s'agit d'une histoire bien connue où les ministres de la Couronne promettent qu'ils accorderont une certaine priorité aux gouvernements autochtones et ne le font jamais.

Les gouvernements autochtones, individuellement et collectivement par l'entremise de l'Assemblée des Premières Nations, l'APN, ont adopté des motions demandant au gouvernement d'agir. C'est une réponse. On verra. Comme bien d'autres projets de loi d'initiative parlementaire, celui-ci vise à inciter le gouvernement à agir ou à faire bouger les choses dont

Maybe they've promised it a hundred times and never done anything about it. Governments change, et cetera.

Perhaps, like many private bills, it will prompt the government to do something. Certainly, we have seen that multiple times where a Senate public bill or a private member's bill has prompted the change that was desired. In fact, Senator Batters, a great example was your former leader, Senator Plett, with his prompt payment bill. That spurred federal government action to correct something. That may be all it does, and if that is the case, I would consider that a great success.

The Deputy Chair: This is quite a bit more than a nudge. A nudge might be a framework or a strategy, which oftentimes we see in Senate public bills. Some would see this as a bit of a body check for federal-provincial relations, potentially.

Senator Tannas: I agree with that. That could be. If the intention of the government is to say, no, we're never going to deal with this, they can vote it down, but that will send the right message, then, to the Indigenous First Nations to know that what has been said to them quietly is not true and what is said publicly is that they are stuck. If that's the case, it will force the government to say that out loud.

They can do that by a three-line whip nil vote when the time comes.

Senator Dalphond: Senator Tannas, thank you for bringing this topic back to the committee. It is a very interesting topic. Two summers ago, Senator Fridhandler organized a trip to Calgary and the south of Alberta. We visited the Tsuut'ina Nation, near Calgary, where they have a large complex that includes a shopping centre, a casino and a hotel. I was impressed by the place, quite frankly, and the location is good. The market is next door.

However, I understand they have an agreement with the Alberta government, which the Standing Senate Committee on Indigenous Peoples referred to in its report when they studied the subject matter of your bill, where the revenues are shared.

Don't you think this bill may be addressing an issue that, so far, hasn't been such a problem? Alberta, which is not necessarily the most open government in terms of treaty rights, was able to come to an agreement. Maybe I'm wrong about Alberta. Under the agreement, First Nations give 30% of their gaming revenues to the province and 10% to non-host First Nations, keep 40% for themselves and the rest for something

le gouvernement ne veut pas vraiment s'occuper. C'est peut-être juste, mais ce ne l'est peut-être pas. Peut-être ont-ils fait des promesses une centaine de fois sans jamais rien faire. Les gouvernements se succèdent, et ainsi de suite.

Peut-être que, comme beaucoup de projets de loi d'intérêt privé, celui-ci incitera le gouvernement à agir. Nous l'avons certainement constaté à maintes reprises lorsqu'un projet de loi d'intérêt public du Sénat ou un projet de loi d'initiative parlementaire a entraîné le changement souhaité. En fait, sénatrice Batters, votre ancien leader, le sénateur Plett, en a donné un excellent exemple avec son projet de loi sur le paiement sans délai. Ce projet de loi a incité le gouvernement fédéral à prendre des mesures pour corriger la situation. C'est peut-être tout ce que celui-ci fera, et si tel est le cas, je considérerai que c'est un grand succès.

La vice-présidente : Il fait beaucoup plus qu'inciter le gouvernement à agir. Si c'était pour l'inciter à agir, on pourrait proposer un cadre ou une stratégie, ce que nous voyons souvent dans les projets de loi d'intérêt public du Sénat. Dans ce cas-ci, il faut plutôt parler d'une sorte de mise en échec aux relations fédérales-provinciales.

Le sénateur Tannas : Je suis d'accord. C'est peut-être le cas. Si l'intention du gouvernement est de dire non, nous ne réglerons jamais ce problème, il peut voter contre, mais cela enverra le message aux Premières Nations que ce qui leur a été dit discrètement n'est pas vrai et que ce qui est dit publiquement est qu'elles sont coincées. Si c'est le cas, le gouvernement devra l'affirmer haut et fort.

Il pourra procéder au moyen d'un vote nul de troisième catégorie, le moment venu.

Le sénateur Dalphond : Sénateur Tannas, je vous remercie d'avoir ramené ce sujet devant le comité. C'est un sujet très intéressant. Il y a deux étés, le sénateur Fridhandler a organisé un voyage à Calgary et dans le sud de l'Alberta. Nous avons visité la nation Tsuut'ina, près de Calgary, où se trouve un grand complexe comprenant un centre commercial, un casino et un hôtel. J'ai été impressionné par l'endroit, très franchement, et il est bien situé. Le marché est juste à côté.

Toutefois, je crois comprendre que la nation a conclu une entente avec le gouvernement de l'Alberta, dont a parlé le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones dans son rapport lorsqu'il a étudié la teneur de votre projet de loi, en vertu de laquelle les revenus sont partagés.

Ne pensez-vous pas que ce projet de loi s'attaque à un problème qui, jusqu'ici, n'a pas posé tant de problèmes? L'Alberta, qui n'est pas nécessairement le gouvernement le plus ouvert sur le plan des droits issus de traités, a pu en arriver à une entente. Je me trompe peut-être au sujet de l'Alberta. En vertu de l'entente, les Premières Nations donnent 30 % de leurs revenus du jeu à la province et 10 % aux Premières Nations non hôtesses,

else. In Saskatchewan, they also have an agreement. In Ontario, there's a similar model of revenue sharing with the Rama First Nation.

Is there a need for us to step in and to change the whole dynamic and to say, "Now, you don't have to negotiate? You can do it on your own. You are in the driver's seat?" We know that the market is not on reserve. The market is off reserve. Provincial lotteries, like the ones in Quebec and elsewhere, use the profits they make on a yearly basis to finance the health care and education systems and to look after those that have gambling problems.

Why should we change that and ensure that all the money can only be used only within the reserve and for the needs and the priorities of the reserve when the profit comes from people who reside outside the reserve and who will have to look after if the gamblers have associated psychiatric or addiction problems, or if they need social welfare because they were gambling?

Don't you think all those issues should be negotiated between the provincial government and each casino operator that claims be outside the regime?

Senator Tannas: Absolutely. It should be negotiated. It's dictated now. The requests for this bill came from the very people that you were talking about. The co-developers were the Tsuut'ina and the Federation of Sovereign Indigenous Nations, or FSIN, in Saskatchewan. Those were the people who said that we have no ability to negotiate anything with the province. They tell us what they will give us. They tell us what they will take away. They will decide what charities to give the money that comes from the reserve to. All we're to do is to risk the capital and host the activities.

Senator Dalphond: I'm sorry to interrupt, but Alberta has 30%, so they were negotiating leaving 70% to Tsuut'ina Nation.

Senator Tannas: What Tsuut'ina and Enoch estimate is that, over the last 10 years, they have generated well over a billion dollars for the province, and that's just two casinos.

They would like the ability to negotiate with the province with some alternative that gives them the ability to say that it's not a good enough deal for them; they have other ways they can go. All they have had to date has been that. FSIN in Saskatchewan is in a similar position.

Senator Dalphond: So, do you want to reshape the relationship? Do you want to give them a better negotiation position?

elles gardent 40 % pour elles-mêmes et le reste pour autre chose. En Saskatchewan, il y a aussi une entente. En Ontario, il existe un modèle semblable de partage des revenus avec la Première Nation de Rama.

Avons-nous besoin d'intervenir et de changer toute la dynamique en disant : « Vous n'avez pas à négocier? Vous pouvez tout faire de votre propre chef. Vous êtes aux commandes? » Nous savons que le marché n'est pas dans les réserves. Le marché est à l'extérieur des réserves. Les loteries provinciales, comme celles du Québec et d'ailleurs, utilisent les profits qu'elles réalisent annuellement pour financer les systèmes de santé et d'éducation et pour aider les gens qui ont des problèmes de jeu.

Pourquoi devrions-nous changer cela et faire en sorte que tout l'argent ne puisse être utilisé que dans la réserve et pour les besoins et les priorités de la réserve lorsque le profit vient des gens qui résident à l'extérieur de la réserve? Par ailleurs, qui devra s'occuper des joueurs si ceux-ci ont des problèmes psychiatriques ou des problèmes de dépendance, ou s'ils ont besoin de l'aide sociale parce qu'ils jouent?

Ne pensez-vous pas que toutes ces questions devraient être négociées entre le gouvernement provincial et chaque exploitant de casino qui veut cesser de relever du régime?

Le sénateur Tannas : Tout à fait. Cela devrait se négocier. Pour l'instant, les conditions leur sont imposées. Les demandes à l'origine de ce projet de loi viennent des gens mêmes dont vous parlez. Il a été élaboré conjointement avec la nation Tsuut'ina et la Fédération des nations autochtones souveraines, la FSIN, de la Saskatchewan. Ce sont eux qui nous ont dit : « Nous n'avons aucune marge de négociation avec la province. Elle nous dit ce qu'elle nous donnera et ce qu'elle nous enlèvera. Elle décide à quels organismes de bienfaisance sera versé l'argent provenant de la réserve. Notre rôle se limite à risquer nos capitaux et à accueillir les activités. »

Le sénateur Dalphond : Excusez-moi de vous interrompre, mais l'Alberta reçoit 30 % des recettes. Les négociations ont donc permis de laisser 70 % à la nation Tsuut'ina.

Le sénateur Tannas : Les nations Tsuut'ina et Enoch estiment avoir rapporté bien au-delà de 1 milliard de dollars à la province au cours des 10 dernières années, et il ne s'agit que de deux casinos.

Elles aimeraient pouvoir négocier avec la province en ayant une autre possibilité qui leur permettrait de dire que l'entente ne leur convient pas et qu'elles peuvent s'y prendre autrement. Jusqu'ici, elles ont dû se contenter des conditions imposées. La FSIN, en Saskatchewan, est dans une situation semblable.

Le sénateur Dalphond : Vous voulez donc redéfinir la relation? Vous voulez leur donner une meilleure position de négociation?

Senator Tannas: Yes, and in order to do that, there has to be an alternative. The alternative is to take the time, effort, expense and risk to change your relationship and go somewhere else, buy new machines and do all the things you would have to do.

Senator Dalphond: I understand that.

Your assumption is in the second "whereas":

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

If we were to adopt this bill, aren't we going to say that, contrary to what the Supreme Court has said — and you acknowledged it a few minutes ago when you referred to the Supreme Court decisions in 1996 — but the Supreme Court said to two First Nations that were claiming the right to self-govern includes the right to regulate gaming and betting — that it was not the case; it was not part of their cultural and fundamental characteristics. It was not defining what they were. There was no evidence to support that conclusion.

Why should we say something here that is contrary to the facts and to the findings of the Supreme Court when we say that it is an inherent right? We are going to recognize something that the court was not ready to recognize.

Aren't we giving to section 35 content that even the court did not recognize exists?

Senator Tannas: The court made a decision around two particular First Nations out of 635. My understanding was that the historical information that they put forward was not adequate. We have experts who can come and talk specifically about that issue.

My understanding is that, in the last 30 years, a lot of work has been done to demonstrate that gaming has gone on for hundreds, if not thousands, of years in many First Nations. Maybe not those two — maybe, though. I don't know.

Senator Dalphond: It depends how far we go with gaming.

Senator Tannas: Exactly.

Senator Dalphond: As you know, 500 years ago . . .

Le sénateur Tannas : Oui, et pour y arriver, il faut qu'il y ait une autre possibilité. Cette autre possibilité consiste à consacrer le temps, les efforts et l'argent nécessaires, et à prendre les risques qu'il faut pour changer la relation, se tourner vers une autre solution, acheter de nouvelles machines et faire tout ce qui s'impose.

Le sénateur Dalphond : Je comprends.

Votre prémisse se trouve dans le deuxième « 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;

Si nous adoptions ce projet de loi, n'irions-nous pas à l'encontre de ce qu'a dit la Cour suprême? Vous l'avez d'ailleurs reconnu il y a quelques minutes en parlant des décisions de la Cour suprême de 1996. Deux Premières Nations soutenaient que leur droit à l'autonomie gouvernementale comprenait le droit de réglementer les jeux et les paris, mais la Cour suprême leur a répondu que ce n'était pas le cas. Ces activités ne faisaient pas partie des caractéristiques fondamentales de leur culture. Elles ne définissaient pas leur identité. Aucun élément de preuve ne permettait de tirer cette conclusion.

Pourquoi affirmer ici quelque chose qui va à l'encontre des faits et des conclusions de la Cour suprême en disant qu'il s'agit d'un droit inhérent? Nous allons reconnaître quelque chose que la cour n'était pas disposée à reconnaître.

N'attribuons-nous pas à l'article 35 un contenu dont même la cour n'a pas reconnu l'existence?

Le sénateur Tannas : La cour s'est prononcée sur deux Premières Nations en particulier, sur un total de 635. Si je comprends bien, les renseignements historiques qu'elles ont présentés étaient insuffisants. Des experts pourront venir nous parler précisément de cette question.

D'après ce que je comprends, au cours des 30 dernières années, beaucoup de travaux ont été réalisés pour démontrer que de nombreuses Premières Nations s'adonnent au jeu depuis des centaines, voire des milliers d'années. Peut-être pas ces deux-là, quoique ce soit possible. Je ne le sais pas.

Le sénateur Dalphond : Tout dépend de l'ampleur des activités de jeu.

Le sénateur Tannas : Exactement.

Le sénateur Dalphond : Comme vous le savez, il y a 500 ans…

It's a bit like fishing rights. The Supreme Court said fishing rights are recognized for self-support, community support and religious practices.

Senator Tannas: But they can't be commercial fishers.

Senator Dalphond: When it goes to commercial fishing, only one nation was able to succeed; all the others were denied.

Senator Tannas: It's not in the operating part of the bill; it's in the preamble. Nonetheless, I take your point.

If we hear from the legal experts who will come before us that we should take it out, then that would be an appropriate amendment.

The Deputy Chair: Thank you. I let that go on a bit because I thought it was an important exchange.

Senator Clement: Thank you, Senator Tannas.

I have more than unease about online gambling; I flinch every time I hear a commercial, which means I flinch all the time because it's constant. It's very uncomfortable. At the same time, as an Ontario senator, I travelled this province, and I sat down with Chief Ted Williams, who will be appearing in front of this committee. It's always an open agenda. We talked about all kinds of issues. He wanted to talk in favour of this — very strongly — he talked about how it benefits his community.

I have both of those feelings in me.

What is your journey around this? I want to understand. You talked about economic reconciliation in your opening statement. I need to hear you say more about how you view that because you're the sponsor, so I want to hear what you feel about that.

I also want to ask if you've heard anything between the two different iterations of the bill. What have you heard since? What did you do to change or respond to what you've heard between those two bills?

Senator Tannas: I have learned an incredible amount over this journey. First, I didn't fully appreciate the level of sophistication of so many First Nations that are in the gaming business across the country, from coast to coast to coast — and more are coming in.

And that's the other thing: More are coming online, and they are typically acquiring casino operations that might already be on their lands. We're seeing it particularly in B.C. I was

C'est un peu comme les droits de pêche. La Cour suprême a dit que les droits de pêche sont reconnus à des fins de subsistance personnelle et communautaire, ainsi que pour les pratiques religieuses.

Le sénateur Tannas : Mais ils ne peuvent pas pratiquer la pêche commerciale.

Le sénateur Dalphond : En ce qui concerne la pêche commerciale, une seule nation a obtenu gain de cause; toutes les autres ont été déboutées.

Le sénateur Tannas : Cela ne figure pas dans le dispositif du projet de loi, mais dans le préambule. Je comprends néanmoins votre point de vue.

Si les juristes qui viendront témoigner nous disent que nous devrions retirer ce passage, ce serait alors un amendement approprié.

La vice-présidente : Merci. J'ai laissé l'échange se poursuivre un peu, car il me semblait important.

La sénatrice Clement : Merci, sénateur Tannas.

Le jeu en ligne suscite chez moi plus qu'un malaise. Chaque fois que j'entends une publicité, je ne peux m'empêcher de grimacer, c'est-à-dire tout le temps, puisqu'il y en a constamment. C'est très dérangeant. Par ailleurs, en tant que sénatrice de l'Ontario, j'ai parcouru la province et rencontré le chef Ted Williams, qui viendra témoigner devant le comité. Nos rencontres se déroulent toujours sans ordre du jour précis. Nous avons parlé de toutes sortes de sujets. Il tenait à exprimer son appui très ferme à ce projet de loi et il m'a expliqué les avantages qu'il présente pour sa communauté.

Ces deux sentiments m'habitent.

Quel cheminement avez-vous fait à ce sujet? J'aimerais comprendre. Dans votre déclaration préliminaire, vous avez parlé de réconciliation économique. J'aimerais que vous nous en disiez davantage sur votre vision, car vous êtes le parrain du projet de loi. Je veux donc savoir ce que vous en pensez personnellement.

J'aimerais aussi savoir quels commentaires vous avez reçus entre les deux versions du projet de loi. Qu'avez-vous entendu depuis? Qu'avez-vous fait pour modifier le texte ou donner suite aux commentaires reçus entre les deux projets de loi?

Le sénateur Tannas : J'ai énormément appris au fil de cette démarche. D'abord, je ne mesurais pas pleinement le degré d'expertise de tant de Premières Nations présentes dans l'industrie du jeu partout au pays, d'un océan à l'autre, jusqu'à l'Arctique. D'autres s'y ajoutent d'ailleurs.

C'est un autre élément : de nouvelles Premières Nations font leur entrée dans le secteur, généralement en faisant l'acquisition de casinos qui se trouvent peut-être déjà sur leurs terres. C'est ce

impressed with the facilities; I've been in many facilities now, and not just the Tsuut'ina one that was part of my home territory.

From my time on the Indigenous Peoples Committee, which I've been on since I came to the Senate almost 14 years ago, I have come to understand how strong some of the Indigenous governments are and that there is a wide range of strengths of governments, to put it candidly. Gaming governments tend to be the stronger governments. They are urban and close to major markets. They are sensitive to the flow of capitalism, and they tend to be the most sophisticated operators.

I have attended Indigenous gaming association meetings where they talk about regulations. They have a huge amount of gaming industry data that they collectively pay for. They are all in regarding this space.

I have a lot of faith in that group, and I find that group will come together. They have said multiple times, "We have a business to run here." That's first and foremost: "We have to retain consumer confidence. We have to be good neighbours. We have to recognize that this business has collateral damage out in society, and we have to participate in that. We have to help our other nations that are up in the boondocks that don't have the same opportunities, but we want to decide that; we don't want the government to decide that and parse it out however they want to."

There are many feelings that come from these First Nations as they talk about their businesses.

For me, a central reason why I ran for office and came to Ottawa was because I felt there has to be a moment when we figure out how to have First Nations be partners in the economy. If we can't figure this small piece out, how will we ever get to resource and revenue sharing with First Nations? I don't know how we can if we can't even cut up what is chicken feed for governments.

This has been the entirety of my motivation and what I've discovered.

You mentioned Chief Williams. He and his community were some of the first pioneers of Indigenous gaming in Canada. He has a story to tell about how that all developed and what has happened in the last decade.

I remain in awe of the determination and persistence of First Nations governments as they try to gain control of the economic circumstances that are around them for the betterment of their communities.

qu'on observe surtout en Colombie-Britannique. Les installations m'ont impressionné. J'en ai visité beaucoup maintenant, pas seulement celles des Tsuut'ina, qui se trouvent dans ma région.

Depuis que je siège au Comité des peuples autochtones, soit depuis mon arrivée au Sénat il y a près de 14 ans, j'ai appris à quel point certains gouvernements autochtones sont solides et à quel point cette solidité varie d'un gouvernement à l'autre, pour parler franchement. Ceux qui exploitent des établissements de jeu sont généralement parmi les plus solides. Ils se trouvent en milieu urbain, près des grands marchés. Ils sont sensibles à la dynamique du capitalisme et comptent généralement parmi les exploitants les plus chevronnés.

J'ai assisté à des réunions d'associations autochtones du secteur du jeu où il était question de réglementation. Elles disposent d'une quantité considérable de données sur l'industrie du jeu, dont elles assument collectivement le coût. Elles sont pleinement engagées dans ce secteur.

J'ai une grande confiance en ces gens, et je pense qu'ils sauront unir leurs efforts. Ils ont dit à maintes reprises : « Nous avons une entreprise à faire tourner. » C'est leur priorité : « Nous devons conserver la confiance des consommateurs. Nous devons être de bons voisins. Nous devons reconnaître que nos activités causent des dommages collatéraux dans la société et contribuer à y remédier. Nous devons aider nos autres nations qui vivent dans des coins reculés et qui n'ont pas les mêmes possibilités, mais nous voulons décider nous-mêmes comment le faire. Nous ne voulons pas que le gouvernement décide à notre place et répartisse l'argent comme bon lui semble. »

Il y a beaucoup d'émotion dans les propos de ces Premières Nations lorsqu'elles parlent de leurs entreprises.

L'une des principales raisons qui m'ont poussé à me présenter aux élections et à venir à Ottawa, c'est que j'estimais qu'il fallait bien, à un moment donné, trouver comment faire des Premières Nations des partenaires de l'économie. Si nous n'arrivons pas à régler ce petit volet, comment parviendrons-nous un jour à partager les ressources et les recettes avec les Premières Nations? Je ne vois pas comment nous y arriverons si nous sommes incapables de répartir des sommes qui ne sont que des miettes pour les gouvernements.

Voilà ce qui m'a motivé tout au long de cette démarche et ce que j'en ai appris.

Vous avez mentionné le chef Williams. Sa communauté et lui ont été parmi les premiers à ouvrir la voie au jeu autochtone au Canada. Il pourra nous raconter comment tout cela s'est développé et ce qui s'est passé au cours de la dernière décennie.

Je reste admiratif devant la détermination et la persévérance des gouvernements des Premières Nations qui cherchent à prendre en main leur situation économique pour améliorer le sort de leurs communautés.

Senator Clement: Thank you.

The Deputy Chair: Thank you very much for being here today, Senator Tannas, and for your testimony.

Honourable senators, we will continue with further witness testimony on Bill S-241, and we are pleased to welcome with us today from the Department of Justice Canada, Kenyatta Hawthorne, Counsel, Criminal Law Policy Section, and Max Binnie, Senior Counsel and Team Lead, Criminal Law Policy Section; and from Indigenous Services Canada, Lyndon Simmons, Director of Economic Program Management, Lands and Economic Development Branch.

Welcome to all of you, and thank you for joining us for this important topic.

We will begin with your opening remarks before we move to questions from members of the committee. The floor is yours for up to five minutes each when you are ready.

Kenyatta Hawthorne, Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice Canada: Thank you, chair.

Good evening. My name is Kenyatta Hawthorne, and I am counsel with the Criminal Law Policy Section at the Department of Justice Canada.

Thank you for the opportunity to appear before the committee today. I am pleased to be joined by my colleague Max Binnie and colleagues from Indigenous Services Canada.

My remarks will focus on the current Criminal Code framework governing gaming in Canada and the legislative changes proposed by Bill S-241.

As a starting point, the Criminal Code generally prohibits gaming and betting activities unless they are specifically authorized by law. Canada's approach to gaming is, therefore, based on a system of criminal prohibitions coupled with carefully defined exceptions.

One of the principal exceptions is found in section 207 of the Criminal Code. Section 207 authorizes provinces and territories to conduct and manage lottery schemes. This authority forms the legal foundation for provincial and territorial gaming regimes, including lotteries, casinos, charitable gaming and certain forms of online gaming.

The current framework was developed through Criminal Code amendments enacted in 1985. Since that time, provinces and territories have established comprehensive systems, including licensing and compliance measures, consumer protection safeguards, responsible gambling initiatives and oversight

La sénatrice Clement : Merci.

La vice-présidente : Merci beaucoup d'être venu aujourd'hui, sénateur Tannas, et merci de votre témoignage.

Honorables sénateurs, nous poursuivons l'audition des témoins sur le projet de loi S-241. Nous avons le plaisir d'accueillir aujourd'hui, du ministère de la Justice Canada, Me Kenyatta Hawthorne, avocat, Section de la politique en matière de droit pénal, et Me Max Binnie, avocat-conseil et chef d'équipe, Section de la politique en matière de droit pénal; ainsi que, de Services aux Autochtones Canada, Lyndon Simmons, directeur, Programmes économiques et gestion, Direction des terres et développement économique.

Bienvenue à vous tous, et merci d'être ici pour discuter de cet important sujet.

Nous commencerons par vos déclarations préliminaires, puis les membres du comité vous poseront des questions. Vous avez chacun un maximum de cinq minutes. Vous pouvez commencer lorsque vous serez prêts.

Me Kenyatta Hawthorne, avocat, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice Canada : Merci, madame la présidente.

Bonsoir. Je m'appelle Kenyatta Hawthorne et je suis avocat à la Section de la politique en matière de droit pénal du ministère de la Justice Canada.

Je vous remercie de me donner l'occasion de comparaître devant le comité aujourd'hui. Je suis heureux d'être accompagné de mon collègue Me Max Binnie et de collègues de Services aux Autochtones Canada.

Mes observations porteront sur le cadre actuel du Code criminel qui régit les jeux de hasard au Canada et sur les modifications législatives proposées par le projet de loi S-241.

Pour commencer, le Code criminel interdit généralement les activités de jeu et de pari, sauf lorsqu'elles sont expressément autorisées par la loi. L'approche canadienne en matière de jeu repose donc sur un ensemble d'interdictions criminelles assorties d'exceptions soigneusement définies.

L'une des principales exceptions se trouve à l'article 207 du Code criminel. Cet article autorise les provinces et les territoires à mettre sur pied et à exploiter des loteries. Ce pouvoir constitue le fondement juridique des régimes provinciaux et territoriaux de jeu, qui englobent les loteries, les casinos, les jeux de bienfaisance et certaines formes de jeu en ligne.

Le cadre actuel découle de modifications apportées au Code criminel en 1985. Depuis, les provinces et les territoires ont établi des systèmes complets qui comprennent des mesures de délivrance de licences et de conformité, des garanties de protection des consommateurs, des initiatives de jeu responsable

mechanisms intended to support the integrity of gaming operations.

Currently, Indigenous participation in gaming occurs through a variety of arrangements across Canada. These arrangements vary significantly among jurisdictions. In some cases, Indigenous communities operate gaming facilities pursuant to provincial frameworks. In others, Indigenous partners participate through revenue-sharing arrangements, ownership structures, management agreements or other collaborative models established under provincial laws and policies. As a result, Indigenous participation in gaming is not uniform across the country. Rather, it reflects a range of approaches that have developed over time in different provincial and territorial contexts.

Bill S-241 proposes significant changes to this framework.

In general terms, the bill would amend section 207 of the Criminal Code to authorize First Nations to conduct and manage lottery schemes from or within reserve lands. It would also authorize First Nations to license gaming activities conducted from or within reserve lands. In addition, the bill would amend the Indian Act to permit band councils to regulate gaming activities through bylaws.

The bill also contains provisions respecting notice requirements and provisions addressing the relationship between the proposed First Nations authority and existing provincial gaming frameworks.

Gaming activities increasingly occur in both physical and online environments. In that context, certain aspects of the bill may raise questions regarding the interaction between the proposed First Nations authority and existing provincial and territorial frameworks. The use of the phrase “from or within reserve lands,” for example, may raise questions regarding the application of the proposed authorities in circumstances where gaming activities originate from one jurisdiction but are accessible to participants located elsewhere.

[*Translation*]

More broadly, the bill would create a new framework for the administration and regulation of gaming activities from or within reserves.

The committee may wish to examine how this framework would interact with existing gaming systems and regulatory regimes.

et des mécanismes de surveillance visant à assurer l’intégrité des activités de jeu.

À l’heure actuelle, la participation des Autochtones au secteur du jeu prend diverses formes au Canada. Ces arrangements varient considérablement d’une province ou d’un territoire à l’autre. Dans certains cas, les communautés autochtones exploitent des établissements de jeu conformément aux cadres provinciaux. Dans d’autres, les partenaires autochtones participent au secteur au moyen d’ententes de partage des recettes, de structures de propriété, d’ententes de gestion ou d’autres modèles de collaboration établis en vertu des lois et des politiques provinciales. La participation des Autochtones au secteur du jeu n’est donc pas uniforme au pays. Elle reflète plutôt un éventail d’approches qui se sont développées au fil du temps dans les différents contextes provinciaux et territoriaux.

Le projet de loi S-241 propose d’apporter des modifications importantes à ce cadre.

De façon générale, le projet de loi modifierait l’article 207 du Code criminel pour autoriser les Premières Nations à mettre sur pied et à exploiter des loteries dans leurs réserves ou depuis celles-ci. Il les autoriserait également à délivrer des licences pour des activités de jeu menées dans leurs réserves ou depuis celles-ci. De plus, il modifierait la Loi sur les Indiens afin de permettre aux conseils de bande de réglementer les activités de jeu au moyen de règlements administratifs.

Le projet de loi contient aussi des dispositions sur les obligations d’avis et sur les rapports entre les pouvoirs proposés pour les Premières Nations et les cadres provinciaux de jeu existants.

Les activités de jeu se déroulent de plus en plus à la fois en personne et en ligne. Dans ce contexte, certains aspects du projet de loi pourraient soulever des questions sur l’interaction entre les pouvoirs proposés pour les Premières Nations et les cadres provinciaux et territoriaux existants. Par exemple, l’emploi de l’expression « dans la réserve ou depuis celle-ci » pourrait soulever des questions sur l’application des pouvoirs proposés lorsque des activités de jeu émanent d’un territoire, mais sont accessibles à des participants qui se trouvent ailleurs.

[*Français*]

Plus généralement, le projet de loi créerait un nouveau cadre pour la mise sur pied de l’administration et de la réglementation d’activités liées au jeu à partir des réserves ou à l’intérieur de celles-ci.

Le comité pourrait donc souhaiter examiner la façon dont ce cadre interagirait avec les systèmes de jeux et les régimes de réglementation existants.

Should Parliament decide to proceed with amendments of this nature, implementation considerations could include engagement with First Nations as well as an examination of how the proposed framework would interact with existing provincial and territorial regimes.

My role today is not to comment on the bill's policy merits. Rather, my role is to help the committee understand the current legal framework governing gaming activities in Canada as well as the legal effect of the amendments proposed in Bill S-241.

[*English*]

The department looks forward to following the work of this committee as you continue your study.

We welcome your questions. Thank you.

The Deputy Chair: Thank you very much. Mr. Simmons, please go ahead.

[*Translation*]

Lyndon Simmons, Director of Economic Program Management, Lands and Economic Development Branch: Good morning, Madam Chair and honourable senators. Thank you for the opportunity to appear before the committee today.

[*English*]

I am the Acting Director General for Economic Development Policy within the Lands and Economic Development Sector at Indigenous Services Canada.

[*Translation*]

I was born and raised in Treaty 7 territory in southern Alberta, and I now live and work on the unceded traditional territory of the Anishinaabeg Algonquin people.

[*English*]

I am appearing alongside my colleagues from the Department of Justice to provide information on Indigenous Services Canada's role in supporting First Nations economic development, including the department's experience with investments in gaming-related businesses.

While my colleagues from Justice are better positioned to address questions concerning the legislative and regulatory framework for gaming, my remarks will focus on the economic development activities and programs administered by Indigenous Services Canada.

Si le Parlement décidait d'aller de l'avant avec des modifications de cette nature, les considérations liées à la mise en œuvre pourraient notamment comprendre un engagement auprès des Premières Nations ainsi que l'examen de la façon dont le cadre proposé interagirait avec les dispositifs provinciaux et territoriaux existants.

Mon rôle aujourd'hui n'est pas de commenter les mérites du projet de loi sur le plan des politiques publiques. Mon rôle consiste plutôt à aider le comité à comprendre le cadre juridique actuel qui régit les activités de jeu au Canada, ainsi que l'effet juridique des modifications proposées par le projet de loi S-241.

[*Traduction*]

Le ministère suivra avec intérêt les travaux du comité au fil de son étude.

Nous sommes prêts à répondre à vos questions. Merci.

La vice-présidente : Merci beaucoup. Monsieur Simmons, vous avez la parole.

[*Français*]

Lyndon Simmons, directeur, Programmes économiques et gestion, Direction des terres et développement économique : Bonjour, madame la présidente et honorables sénateurs. Je vous remercie de me donner l'occasion de comparaître devant le comité aujourd'hui.

[*Traduction*]

Je suis directeur général intérimaire des politiques de développement économique au sein du Secteur des terres et du développement économique de Services aux Autochtones Canada.

[*Français*]

Je suis né et j'ai grandi sur le territoire du Traité N° 7, dans le sud de l'Alberta, et je vis et travaille aujourd'hui sur le territoire traditionnel non cédé de la nation algonquine anishinabe.

[*Traduction*]

Je comparais aujourd'hui aux côtés de mes collègues du ministère de la Justice afin de fournir des renseignements sur le rôle de Services aux Autochtones Canada dans le soutien au développement économique des Premières Nations, notamment sur l'expérience du ministère en matière d'investissements dans les entreprises liées aux jeux de hasard.

Bien que mes collègues du ministère de la Justice soient mieux placés pour répondre aux questions concernant le cadre législatif et réglementaire des jeux de hasard, mes observations porteront sur les activités et les programmes de développement économique administrés par Services aux Autochtones Canada.

Supporting First Nations economic development is an important part of the department's mandate. Our work focuses on strengthening the conditions for economic growth, supporting First Nations in pursuing economic opportunities and helping communities build sustainable and diversified local economies. An important part of this work involves supporting First Nations in identifying and advancing economic opportunities that reflect their own priorities, circumstances, and long-term development objectives.

Economic development is not simply about supporting individual businesses or projects. It is also about strengthening the economic foundations of communities, creating opportunities for employment and entrepreneurship, supporting long-term prosperity and generating own-source revenues that can be reinvested for the benefit of members, according to the priorities of the community.

Through programs such as the Community Opportunity Readiness Program, or CORP, and the Lands and Economic Development Services Program, or LEDSP, Indigenous Services Canada supports a broad range of community economic development activities. These investments can support projects at different stages of development. For some projects, support may focus on pre-development activities, like assessing commercial feasibility, completing technical studies or developing business plans. For others, it may involve business establishment, expansion and economic infrastructure.

Since amendments to program guidelines in 2018, eligible gaming- and entertainment-related projects have also been considered for funding under these programs.

Since these changes, Indigenous Services Canada has contributed approximately $4.4 million toward 18 gaming-, entertainment centre- and casino-related projects across Canada. Of these, 17 supported pre-development activities, while 1 received funding for construction. Examples of supported projects include the Bear Hills Casino & Resort, Aseneskak Casino, Woodland Cree Casino and Glooscap First Nation Entertainment Centre. More recently, departmental programming has supported pre-development activities associated with the River Cree Entertainment Centre, Residences Hotel and Casino and the Golden Eagle Centre.

These investments illustrate how our economic development programs can support First Nations at different points in the development process.

Le soutien au développement économique des Premières Nations constitue un élément important du mandat du ministère. Notre travail vise à renforcer les conditions favorables à la croissance économique, à appuyer les Premières Nations dans la réalisation de leurs possibilités économiques et à aider les communautés à bâtir des économies locales durables et diversifiées. Une partie importante de ce travail consiste à aider les Premières Nations à cerner et à concrétiser des possibilités économiques qui correspondent à leurs propres priorités, à leur situation et à leurs objectifs de développement à long terme.

Le développement économique ne se limite pas au soutien d'entreprises ou de projets individuels. Il consiste également à renforcer les assises économiques des communautés, à créer des possibilités d'emploi et d'entrepreneuriat, à favoriser la prospérité à long terme et à générer des revenus autonomes qui peuvent être réinvestis au profit des membres, selon les priorités des communautés.

Grâce à des programmes comme le Programme de préparation des collectivités aux possibilités économiques, ou PPCPE, et le Programme des services relatifs aux terres et au développement économique, ou PSTDE, Services aux Autochtones Canada appuie un large éventail d'activités de développement économique communautaire. Ces investissements peuvent soutenir des projets à différentes étapes de leur développement. Pour certains projets, le soutien peut porter sur des activités de prédéveloppement, comme l'évaluation de la faisabilité commerciale, la réalisation d'études techniques ou l'élaboration de plans d'affaires. Pour d'autres, il peut contribuer à la création ou à l'expansion d'entreprises ainsi qu'au développement d'infrastructures économiques.

Depuis les modifications apportées aux lignes directrices des programmes en 2018, les projets admissibles liés aux jeux de hasard et au divertissement peuvent également être considérés pour un financement dans le cadre de ces programmes.

Depuis ces modifications, Services aux Autochtones Canada a contribué environ 4,4 millions de dollars à 18 projets liés aux jeux de hasard, aux centres de divertissement et aux casinos partout au Canada. Parmi ces projets, 17 ont bénéficié d'un financement pour des activités de prédéveloppement, tandis qu'un projet a reçu du financement pour la construction. Parmi les projets soutenus figurent notamment le Bear Hills Casino & Resort, l'Aseneskak Casino, le Woodland Cree Casino et le Glooscap First Nation Entertainment Centre. Plus récemment, les programmes du ministère ont soutenu des activités de prédéveloppement liées au River Cree Entertainment Centre, au Residences Hotel and Casino et au Golden Eagle Centre.

Ces investissements illustrent comment nos programmes de développement économique peuvent soutenir les Premières Nations à différentes étapes du processus de développement.

As with projects in other industries, funding decisions for eligible gaming-related businesses are guided by program requirements and an assessment of anticipated economic benefits, including employment creation, community revenues and opportunities for economic diversification.

Importantly, ISC's involvement in these projects is grounded in its economic development mandate and existing program authorities. The department's role in supporting eligible economic development activities is distinct from the broader legislative and regulatory questions concerning gaming that are before this committee.

[*Translation*]

I hope this overview of our programs and our experience in this sector will be useful to the committee in its work.

Thank you, Madam Chair. I would be pleased to answer questions from committee members within my areas of responsibility.

[*English*]

The Deputy Chair: Thank you to all of our witnesses for being here and helping us with this bill. We will now proceed to questions from senators, and we will try to keep them to four minutes each so that we can get everyone in.

[*Translation*]

Senator Miville-Dechêne: My first question is for Justice Canada.

Your most recent progress report on the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples Act mentions that, despite multiple attempts to initiate discussions, little progress has been made toward including Indigenous communities in the gaming industry.

What's interesting is that you made an effort. This was included in an action plan. Since 2021, the Department of Justice has been tasked with trying to find ways to promote Indigenous peoples' participation in the industry, but there's been no progress and nothing is happening. Why is that?

[*English*]

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

Comme pour les projets dans d'autres secteurs, les décisions de financement concernant les entreprises admissibles liées aux jeux de hasard sont fondées sur les exigences des programmes et sur une évaluation des retombées économiques prévues, notamment la création d'emplois, les revenus communautaires et les possibilités de diversification économique.

Il est important de souligner que la participation de Services aux Autochtones Canada à ces projets s'inscrit dans son mandat en matière de développement économique et repose sur les autorisations de programme existantes. Le rôle du ministère dans le soutien aux activités de développement économique admissibles est distinct des questions législatives et réglementaires plus larges concernant les jeux de hasard qui sont à l'étude devant le comité.

[*Français*]

J'espère que cet aperçu de nos programmes et de notre expérience dans ce secteur sera utile au comité dans le cadre des travaux.

Merci, madame la présidente. Je serai heureux de répondre aux questions des membres du comité qui relèvent de mes domaines de responsabilité.

[*Traduction*]

La vice-présidente : Merci à tous nos témoins d'être ici pour nous aider dans l'étude de ce projet de loi. Nous passons maintenant aux questions des sénateurs. Nous essaierons de limiter les interventions à quatre minutes chacune pour que tout le monde puisse prendre la parole.

[*Français*]

La sénatrice Miville-Dechêne : Je poserai ma première question à Justice Canada.

Votre plus récent rapport d'étape sur la Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones mentionne que, malgré de multiples tentatives pour entamer les discussions, peu de progrès ont été réalisés pour inclure les communautés autochtones dans l'industrie du jeu.

Ce qui est intéressant, c'est que vous avez fait un effort : cela a été mis dans un plan d'action. Depuis 2021, au ministère de la Justice, vous avez eu ce mandat d'essayer de trouver des avenues pour favoriser la participation des peuples autochtones dans l'industrie et il n'y a pas de progrès, rien ne se passe : comme expliquez-vous cela?

[*Traduction*]

Me Hawthorne : Merci de votre question, sénatrice.

To provide some background context. The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples Act Action Plan measure 78 does commit the government to consulting Indigenous groups on gaming issues. The government has engaged and does continue to engage with Indigenous partners regarding participation in gaming and related issues. More broadly, discussions concerning Indigenous participation in gaming do form part of engagements with Indigenous partners and other stakeholders. My role here today is not to characterize those discussions but, rather, to explain the current legal framework and effects of the bill.

The federal government does maintain mechanisms, I would say, however, for engaging with provincial and territorial partners, and Indigenous groups, related to gaming.

[*Translation*]

Senator Miville-Dechêne: I'm trying to understand. Are you saying that you weren't given a mandate to go beyond fruitless discussions?

[*English*]

Mr. Hawthorne: Thank you for the question. I will backtrack a little bit.

The previous minister, David Lametti, did engage with First Nations groups following the legalization of single-event sports betting. He solicited feedback from Indigenous leaders, and those leaders expressed quite a bit of frustration at the lack of consultation they received during that bill.

At this point, the department does continue to engage with First Nations groups, and we do continue to hear from stakeholders on an ongoing basis. We are open to dialogue on gaming issues.

[*Translation*]

Senator Miville-Dechêne: Mr. Simmons, you said you spent $4.4 million. Can you tell us what that money was used for? You talked about "pre-development activities". What does that mean? Does that include health and safety impact measures, given that the two can go hand in hand?

[*English*]

Mr. Simmons: Yes, LEDSP provides free development funding for economic opportunities. Because a lot of these programs are land-based, it is to do the preliminary work around doing land designations, checking to see if you need to do surveys of the land and ensuring that communities have the capacity to do the business development they are looking for. So

Pour vous donner un peu de contexte, la mesure 78 du *Plan d'action de la Loi sur la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones* engage effectivement le gouvernement à consulter les groupes autochtones sur les questions liées au jeu. Le gouvernement a échangé et continue d'échanger avec les partenaires autochtones au sujet de leur participation au secteur du jeu et des questions connexes. De façon plus générale, les discussions sur la participation des Autochtones au secteur du jeu font partie des échanges avec les partenaires autochtones et les autres intervenants. Mon rôle aujourd'hui n'est pas de qualifier ces discussions, mais d'expliquer le cadre juridique actuel et les effets du projet de loi.

Je dirais toutefois que le gouvernement fédéral dispose de mécanismes pour échanger avec les partenaires provinciaux et territoriaux, ainsi qu'avec les groupes autochtones, sur les questions liées au jeu.

[*Français*]

La sénatrice Miville-Dechêne : J'essaie de vous suivre. Cela veut dire que vous n'avez pas eu de mandat pour aller plus loin que des discussions qui ne donnent rien?

[*Traduction*]

Me Hawthorne : Merci de votre question. Je vais revenir un peu en arrière.

Le ministre précédent, David Lametti, a effectivement échangé avec des groupes des Premières Nations après la légalisation des paris sur un seul événement sportif. Il a sollicité les commentaires des dirigeants autochtones, qui ont exprimé beaucoup de frustration parce qu'ils n'avaient pas été suffisamment consultés dans le cadre de ce projet de loi.

À l'heure actuelle, le ministère poursuit ses échanges avec les groupes des Premières Nations et continue de recueillir les commentaires des intervenants. Nous sommes ouverts au dialogue sur les questions liées au jeu.

[*Français*]

La sénatrice Miville-Dechêne : Monsieur Simmons, vous avez dit que vous avez dépensé 4,4 millions de dollars. Pouvez-vous nous dire à quoi cet argent a servi? Vous parlez de « pré-développement » : qu'est-ce que c'est? Cela inclut-il ou non des mesures sur les impacts sanitaires et sécuritaires, parce que les deux peuvent venir ensemble?

[*Traduction*]

M. Simmons : Oui, le PSTDE finance les activités de prédéveloppement liées aux possibilités économiques. Comme beaucoup de ces programmes concernent les terres, il s'agit de faire le travail préliminaire de désignation des terres, de vérifier si des travaux d'arpentage sont nécessaires et de s'assurer que les communautés ont la capacité de réaliser les projets de

we fund studies where communities come forward with ideas of things they would like to do. For the 17 projects we funded, I could get you the information regarding how much money went to each and for what, but for the most part, that money is to help them develop their business plans and to see if their business idea is viable from a community perspective.

Senator Miville-Dechêne: There must have been projects that were done with the provincial government because they are the only ones who are authorized —

Mr. Simmons: No, the money we provide to First Nations is given to them directly to do the work they need to do. We don't dictate that they have to work with the provinces or territories to think through regulatory issues. The money is to develop the business plans and to ensure the land-related activities are done in advance of going forward with the project to see whether it is shovel ready. I would say that the money that we provided, Indigenous Services Canada, is not for working with provinces and territories.

Senator Prosper: Thank you to our witnesses for being here.

My first question is for Mr. Hawthorne. You mentioned that the scope of what you are here to talk about is the current legal framework and the legal effect of it. Does that include the constitutional nature of this bill as well? Its constitutionality?

Mr. Hawthorne: No. That is the language that has been chosen by the sponsor. I know inherent rights are mentioned in the preamble of the bill. Essentially, the bill would create a First Nations conduct-and-manage statutory framework within the Criminal Code, which would include licensing and regulatory authority for gaming conducted from or within reserve lands. It would amend the Indian Act to provide gaming-related bylaw authority. It would establish a notice mechanism for participating First Nations and a deeming provision intended to distinguish the proposed authority from the existing provincial framework. It would also create a statutory pathway for gaming conducted from or within reserve lands, but in terms of an inherent right, those are two separate legal questions.

Senator Prosper: Which is not subject to your testimony here today. Okay. That is the constitutional nature of Indigenous rights.

How about within the constitutional purview of the province as it relates to online gaming, which I believe is under provincial jurisdiction?

Mr. Hawthorne: That's correct.

développement commercial qu'elles envisagent. Nous finançons donc des études lorsque les communautés nous présentent leurs idées de projets. Pour les 17 projets que nous avons financés, je pourrais vous fournir les montants versés à chacun et leur utilisation, mais, dans l'ensemble, cet argent sert à les aider à élaborer leurs plans d'affaires et à déterminer si leur idée d'entreprise est viable pour la communauté.

La sénatrice Miville-Dechêne : Certains projets ont dû être réalisés avec le gouvernement provincial, puisque lui seul est autorisé…

M. Simmons : Non, nous versons l'argent directement aux Premières Nations pour qu'elles fassent le travail nécessaire. Nous ne leur imposons pas de travailler avec les provinces ou les territoires pour examiner les questions réglementaires. L'argent sert à élaborer les plans d'affaires et à effectuer les démarches foncières avant de lancer le projet, afin de déterminer si celui-ci est prêt à être mis en chantier. Je dirais que l'argent que nous avons fourni, à Services aux Autochtones Canada, n'est pas destiné à financer le travail avec les provinces et les territoires.

Le sénateur Prosper : Merci à nos témoins d'être ici.

Ma première question s'adresse à Me Hawthorne. Vous avez dit que votre témoignage portait sur le cadre juridique actuel et les effets juridiques du projet de loi. Cela englobe-t-il aussi la dimension constitutionnelle du projet de loi, sa constitutionnalité?

Me Hawthorne : Non. C'est le libellé qu'a choisi le parrain. Je sais que le préambule du projet de loi mentionne les droits inhérents. Essentiellement, le projet de loi créerait, dans le Code criminel, un cadre législatif permettant aux Premières Nations de mettre sur pied et d'exploiter des loteries. Ce cadre comprendrait des pouvoirs de délivrance de licences et de réglementation des activités de jeu menées dans les réserves ou depuis celles-ci. Il modifierait la Loi sur les Indiens pour conférer le pouvoir de prendre des règlements administratifs relatifs au jeu. Il établirait un mécanisme d'avis pour les Premières Nations participantes, ainsi qu'une disposition établissant une présomption visant à distinguer les pouvoirs proposés du cadre provincial existant. Il établirait aussi un mécanisme législatif permettant de mener des activités de jeu dans les réserves ou depuis celles-ci, mais la question d'un droit inhérent est une question juridique distincte.

Le sénateur Prosper : Qui ne fait pas l'objet de votre témoignage aujourd'hui. D'accord. Il s'agit de la dimension constitutionnelle des droits des Autochtones.

Qu'en est-il du champ de compétence constitutionnelle des provinces à l'égard du jeu en ligne, qui relève, je crois, de leur compétence?

Me Hawthorne : C'est exact.

Senator Prosper: Is that exclusive to the province? We all know that reserves are within the jurisdiction of each respective province and territory. How does that work with provincial laws and regulations involving online gaming? Is it that they don't apply to reserves, or is there a jurisdictional vacuum there?

Mr. Hawthorne: That is a good question. We are not constitutional experts. We are criminal law experts. Unfortunately, our testimony may be limited to criminal law and the Criminal Code framework, as it applies to gambling in Canada.

I would say to you that, under section 207 of the Criminal Code, in terms of online gambling, provinces conduct and manage gaming through provincial gaming frameworks and establish the regulatory framework governing operator participation. Provinces oversee operators. Provinces have established consumer protection measures, and gaming is offered through provincial gaming systems.

Bill S-241 essentially introduces a different organizing principle in this area because the authority is tied to gaming conducted and managed from or within reserve lands. In terms of whether there is a vacuum, that is a separate constitutional question and may require further analysis.

Senator Prosper: Back in 1985, the federal government "giveth" to the province. Can they "taketh" away from the province? Undoubtedly.

Mr. Hawthorne: There is no veto mechanism contained in the bill. Under the notice provisions of Bill S-241, there is no provincial veto mechanism that would allow the province to take that away, but of course, Parliament does have the privilege to amend criminal legislation.

Max Binnie, Senior Counsel and Team Lead, Criminal Law Policy Section, Department of Justice Canada: Power over the Criminal Code remains with the federal government. They put in the exemption that allows the provinces to engage in and regulate gambling. If the federal government was to decide to amend the Criminal Code to remove those exemptions, then gambling and gaming would be illegal under section 207 of the Criminal Code.

Senator Prosper: Thank you.

Senator Simons: I have a couple of technical questions that struck me as we were listening to Senator Tannas.

The question of urban reserves is a bigger part of the conversation, especially in the Prairie West, where I'm from.

Le sénateur Prosper : Cette compétence est-elle exclusive aux provinces? Nous savons tous que les réserves relèvent des provinces et des territoires où elles se trouvent. Comment cela s'articule-t-il avec les lois et les règlements provinciaux sur le jeu en ligne? Ne s'appliquent-ils pas aux réserves, ou y a-t-il un vide juridique en matière de compétence?

Me Hawthorne : C'est une bonne question. Nous ne sommes pas des spécialistes du droit constitutionnel, mais du droit pénal. Malheureusement, notre témoignage se limite peut-être au droit pénal et au cadre du Code criminel applicable au jeu au Canada.

Je vous dirais qu'en vertu de l'article 207 du Code criminel, les provinces mettent sur pied et exploitent les jeux en ligne dans le cadre de leurs régimes de jeu et établissent le cadre réglementaire régissant la participation des exploitants. Les provinces surveillent les exploitants. Elles ont établi des mesures de protection des consommateurs, et les jeux sont offerts dans le cadre de leurs systèmes de jeu.

Le projet de loi S-241 introduit essentiellement un principe d'organisation différent dans ce domaine, puisque la compétence est rattachée aux activités de jeu mises sur pied et exploitées dans les réserves ou depuis celles-ci. Quant à savoir s'il existe un vide, il s'agit d'une question constitutionnelle distincte qui pourrait nécessiter une analyse plus approfondie.

Le sénateur Prosper : En 1985, le gouvernement fédéral a donné ce pouvoir aux provinces. Peut-il le leur reprendre? Sans aucun doute.

Me Hawthorne : Le projet de loi ne prévoit aucun mécanisme de veto. Les dispositions du projet de loi S-241 relatives à l'avis ne prévoient aucun mécanisme de veto provincial qui permettrait à une province de retirer ce pouvoir, mais le Parlement a bien entendu le pouvoir de modifier la législation pénale.

Me Max Binnie, avocat-conseil et chef d'équipe, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice Canada : Le Code criminel demeure de compétence fédérale. Le gouvernement fédéral y a prévu l'exception qui permet aux provinces d'exploiter et de réglementer les jeux de hasard. S'il décidait de modifier le Code criminel pour supprimer ces exceptions, les jeux et les paris seraient alors illégaux en vertu de l'article 207 du Code criminel.

Le sénateur Prosper : Merci.

La sénatrice Simons : Quelques questions techniques me sont venues à l'esprit pendant que nous écoutions le sénateur Tannas.

La question des réserves urbaines occupe une place particulièrement importante dans les discussions, surtout dans les Prairies, d'où je viens.

If a nation were to acquire land in a city and have it designated an urban reserve, presumably they could operate gaming right in the heart of the city where they have the urban reserve. Mr. Simmons, Mr. Hawthorne, is that your understanding?

Mr. Hawthorne: From a legal perspective, the bill essentially creates a statutory framework that would allow First Nations to conduct and manage gaming from reserve lands. To the extent that the bill would establish legal authority for certain activities and regarding questions concerning whether the bill would achieve broader policy objectives, I think those would be matters for Parliament, and that would require further analysis. I don't think we can speculate.

Senator Simons: Mr. Simmons, would your understanding be that if you had an urban reserve, you could build a casino there?

I'm not saying it is a good or bad thing. It could be an astute business move. I want to understand the framework.

Mr. Simmons: Now, I am going back to the days when I used to work on land-related issues. Urban reserves are relatively new. When they made changes to the additions-to-reserve process, it allowed First Nations to acquire land that wasn't contiguous to their reserves. The process of making that land reserve land is a long one. Designating the use of the land through land-use planning is part of that process.

I think the technical answer is, yes, it could, but there is a long process to get there.

Senator Simons: Then I have another question. One of the things that makes the River Cree Resort and Casino in Enoch, Alberta, so successful is that they let people smoke there. They can't smoke in the casinos in Edmonton, but they can smoke in the casino on the reserve because the reserve does not follow provincial smoking laws.

I am wondering: If you are a reserve casino and you are self-regulating, are there other things that you could change? For example, is it in the Criminal Code that you must be 18 to game if you were a hypothetical Indigenous-run casino? Could you hypothetically let people gamble at 16 if you wanted to, or would the Criminal Code preclude that?

Mr. Hawthorne: It is a good question. The application of the Criminal Code would still apply broadly on First Nation reserves. The bill does allow First Nations to develop bylaws through amendments to the Indian Act. They would have broad discretion to create bylaws and regulations on the reserve land for the purposes of gaming.

Si une nation achetait des terres dans une ville et les faisait constituer en réserve urbaine, elle pourrait vraisemblablement y exploiter des jeux de hasard en plein cœur de la ville. Monsieur Simmons, maître Hawthorne, est-ce aussi votre interprétation?

Me Hawthorne : Sur le plan juridique, le projet de loi crée essentiellement un cadre législatif qui permettrait aux Premières Nations de mettre sur pied et d'exploiter des jeux de hasard depuis leurs réserves. Dans la mesure où le projet de loi établirait le pouvoir légal de mener certaines activités, je pense que les questions concernant l'atteinte d'objectifs plus larges de politique publique relèveraient du Parlement et nécessiteraient une analyse plus approfondie. Je ne pense pas que nous puissions nous prononcer sur des hypothèses.

La sénatrice Simons : Monsieur Simmons, selon vous, serait-il possible de construire un casino dans une réserve urbaine?

Je ne dis pas que c'est une bonne ou une mauvaise chose. Ce pourrait être une décision commerciale judicieuse. Je veux comprendre le cadre.

M. Simmons : Je vais revenir à l'époque où je travaillais sur les questions foncières. Les réserves urbaines sont relativement récentes. Les modifications apportées au processus d'ajout aux réserves ont permis aux Premières Nations d'acquérir des terres qui n'étaient pas contiguës à leurs réserves. Le processus visant à faire de ces terres des terres de réserve est long. Il comprend la détermination de leur affectation dans le cadre de la planification de l'utilisation des terres.

Je pense que, techniquement, la réponse est oui, ce serait possible, mais il faut suivre un long processus pour y arriver.

La sénatrice Simons : J'ai une autre question. L'une des raisons du grand succès du River Cree Resort and Casino, à Enoch, en Alberta, c'est qu'on y permet de fumer. Il est interdit de fumer dans les casinos d'Edmonton, mais c'est permis dans celui de la réserve, parce que la réserve ne suit pas les lois provinciales sur le tabagisme.

Je me demande si un casino situé dans une réserve et assujetti à son propre régime de réglementation pourrait changer d'autres règles. Le Code criminel impose-t-il un âge minimal de 18 ans pour jouer, si l'on prend l'exemple d'un casino exploité par des Autochtones? Pourriez-vous décider d'y autoriser le jeu à 16 ans, ou le Code criminel l'interdirait-il?

Me Hawthorne : C'est une bonne question. Le Code criminel continuerait de s'appliquer de façon générale dans les réserves des Premières Nations. Le projet de loi leur permettrait de prendre des règlements administratifs grâce aux modifications à la Loi sur les Indiens. Elles disposeraient d'une grande latitude pour établir des règlements administratifs et des règlements en matière de jeu sur les terres de réserve.

Senator Simons: Hypothetically, they wouldn't be constrained by provincial regulations anymore.

Mr. Hawthorne: That's right. Yes. They would be distinguished from the province for the purpose of gaming on reserve territory.

Mr. Binnie: On reserve, they would be permitted by the bylaw, but if you were not a resident of the reserve, then you would be violating the provincial law on First Nations territory.

Senator Simons: You can smoke all you want in the River Cree Casino. They have an excellent air filtration system, but nonetheless.

Mr. Binnie: You would not be breaking the law while you were in the casino on First Nations land if their bylaw permitted it.

Senator Simons: Okay.

Then, finally, I would imagine the reason the First Nations casinos were upset with the allowance of online gaming is that it cut into their profits if people stopped driving to the casino and putting their money in the slot machine and winning their bets at the table if they could do it all from home with online poker or online sports betting. You would have built this whole casino, and your market is going to start to shrink. I can certainly see that. I presume that is the argument for why they would also like a piece of that online business.

Mr. Hawthorne: Yes, I would agree.

Senator Simons: To protect their investment.

Mr. Hawthorne: I agree. There would certainly be some revenue ramifications related to that. Online — yes, you are right. As Senator Tannas and other senators mentioned during previous testimony, it is not just the casino itself; there are a broad range of other businesses — hotels and entertainment venues — that go along, which would not necessarily be affiliated with the online aspect of the activities.

Senator Simons: For example, Edmonton just tore down its horse racing —

Mr. Hawthorne: Yes.

Senator Simons: — infrastructure because nobody went to see the "ponies" anymore.

Mr. Binnie: Ottawa has done the same thing.

Mr. Hawthorne: That's right.

The Deputy Chair: I have a few questions.

La sénatrice Simons : En théorie, ces Premières Nations ne seraient plus soumises aux réglementations provinciales.

Me Hawthorne : C'est exact. Elles seraient distinctes de la province concernant les jeux d'argent sur le territoire des réserves.

Me Binnie : Dans les réserves, cela serait autorisé par le règlement, mais si vous n'êtes pas résident de la réserve, vous enfreindriez alors la loi provinciale sur le territoire des Premières Nations.

La sénatrice Simons : Vous pouvez fumer autant que vous le souhaitez au River Cree Casino. Il dispose d'un excellent système de filtration de l'air, mais bon.

Me Binnie : Vous n'enfreindriez pas la loi si vous vous trouviez dans un casino situé sur le territoire des Premières Nations, à condition que leur règlement l'autorise.

La sénatrice Simons : D'accord.

En fin de compte, j'imagine que la raison pour laquelle les Premières Nations qui exploitent des casinos se sont offusquées de l'autorisation des jeux en ligne est que cela a entamé leurs bénéfices. Les gens ne venaient plus au casino pour mettre leur argent dans les machines à sous et gagner leurs paris aux tables, car ils pouvaient le faire chez eux grâce au poker en ligne ou aux paris sportifs en ligne. Vous avez bâti ce casino, et votre marché commence à se réduire. Je comprends tout à fait cela. Je suppose que cela explique pourquoi elles souhaiteraient également avoir leur part de ce marché en ligne.

Me Hawthorne : Oui, je suis d'accord.

La sénatrice Simons : Pour protéger leur investissement.

Me Hawthorne : Je suis d'accord. Cela aurait certainement des répercussions sur les recettes. S'agissant des jeux en ligne, oui, vous avez raison. Comme l'ont mentionné le sénateur Tannas et d'autres sénateurs lors de précédentes réunions, il ne s'agit pas uniquement du casino lui-même; il existe de nombreuses autres activités associées comme les hôtels et lieux de divertissement, et qui ne seraient pas nécessairement affiliées à la dimension en ligne de ces activités.

La sénatrice Simons : Par exemple, Edmonton vient de démolir son hippodrome...

Me Hawthorne : Oui.

La sénatrice Simons : ... et toutes les infrastructures, car plus personne n'allait voir les courses de chevaux.

Me Binnie : Ottawa a fait de même.

Me Hawthorne : C'est exact.

La vice-présidente : J'ai quelques questions.

First, for the Department of Justice lawyers, could you explain to me what the primary concerns are that the federal government has with the current version of this bill? I'm assuming you do have concerns, and that is partly why you are here today. We don't often get Justice Canada's lawyers to come to our committee on Senate private bills.

Mr. Hawthorne: Yes, in answering that question, I'm mindful that the government has not yet taken a position on the bill. My role is not to comment on whether the bill should be supported or if the policy is —

The Deputy Chair: Which is why I worded it like I did.

Mr. Binnie: Our perspective is that we're here because we were invited and not because there is any particular concern by the federal government or the department about the bill. It is moving through the Senate. We assume that, at some point, the minister and cabinet will take a position. If they've done so, we're not aware of it.

The Deputy Chair: Okay, but from a Criminal Code perspective and from a framework that will plug into the Criminal Code, given how this bill is currently without a potential amendment that Senator Tannas was talking about earlier, what would your concerns potentially be about having the Criminal Code govern this as it exists right now?

Mr. Hawthorne: Again, I don't think we can speak to the policy merits of the bill. We can mostly speak to the technical aspects of the Criminal Code in terms of how the system currently operates and how Bill S-241 would affect the current situation.

The Deputy Chair: Let me ask you this, then. The significant amendment that Senator Tannas was speaking about earlier — you might have been in the room — allows people to opt in, but will there be some disqualifying elements that would potentially be only if nothing exists right now in this bill to prevent that. He said that would potentially be the subject of a significant amendment that he would be willing to make to this bill.

I'm not sure if you are the appropriate people to speak to this — maybe we would need different Justice lawyers — but is it the Department of Justice Canada's view that it is appropriately in scope at this stage of a bill — being the second reading in the Senate at the committee stage?

La première s'adresse aux avocats du ministère de la Justice. Pourriez-vous m'expliquer quelles sont les principales préoccupations du gouvernement fédéral concernant la version actuelle de ce projet de loi? Je suppose que vous avez effectivement des préoccupations, et que c'est en partie pour cette raison que vous êtes ici aujourd'hui. Il est rare que les avocats du ministère de la Justice se présentent devant notre comité lors de l'examen des projets de loi d'initiative parlementaire émanant du Sénat.

Me Hawthorne : Oui, en répondant à cette question, j'ai en tête le fait que le gouvernement n'a pas encore pris position sur ce projet de loi. Mon rôle n'est pas de me prononcer sur l'opportunité de soutenir ce projet de loi ni sur le fait de savoir si cette politique...

La vice-présidente : C'est pour cette raison que j'ai formulé ma question ainsi.

Me Binnie : Nous sommes ici parce que nous avons été invités, et non parce que le gouvernement fédéral ou le ministère nourrit une préoccupation particulière concernant ce projet de loi. Celui-ci est actuellement examiné par le Sénat. Nous partons du principe qu'à un moment donné, le ministre et son cabinet prendront position. S'ils l'ont déjà fait, nous n'en avons pas connaissance.

La vice-présidente : D'accord, mais si l'on regarde ce cadre juridique et son inscription au sein du Code criminel, compte tenu de la forme actuelle de ce projet de loi et en l'absence de l'amendement éventuel évoqué tout à l'heure par le sénateur Tannas, quelles seraient vos éventuelles réserves quant au fait que le Code criminel régisse cette question telle qu'elle existe actuellement?

Me Hawthorne : Je le répète, je ne pense pas que nous puissions nous prononcer sur le bien-fondé politique de ce projet de loi. Notre rôle se limite à aborder les aspects techniques du Code criminel, notamment en ce qui concerne le fonctionnement actuel du système et l'impact que le projet de loi S-241 aurait sur la situation actuelle.

La vice-présidente : Permettez-moi donc de vous poser la question suivante. L'amendement important dont le sénateur Tannas parlait tout à l'heure —vous étiez peut-être présents dans la salle — permet aux gens de choisir d'y adhérer, mais y aura-t-il des critères d'exclusion qui s'appliqueraient uniquement si rien n'est prévu à l'heure actuelle dans ce projet de loi pour l'empêcher? Il a déclaré que cela pourrait faire l'objet d'un amendement important qu'il serait disposé à apporter à ce projet de loi.

Je ne sais pas si vous êtes les interlocuteurs appropriés pour aborder cette question — peut-être faudrait-il faire appel à d'autres juristes du ministère de la Justice —, mais le ministère estime-t-il que cela relève bien de son champ de compétence à ce stade de l'examen d'un projet de loi — à savoir la deuxième

Mr. Binnie: When it comes to the Senate process and whether you can make a significant amendment at second reading, we definitely can't provide advice on that. However, taking a step back, from the perspective of the Criminal Code, right now, we have an exemption to a blanket rule that says, "Thou shall not gamble," that allows provinces and territories to do so. The proposal, from our perspective, is to add groups to that list.

There is no judgment from us attached to that; it is simply an extension of the list of people who benefit from the existing exemptions under section 207 of the code.

The Deputy Chair: Right, although provinces and territories have comprehensive frameworks, and that is why that exemption was granted — what? — 40 years ago. Yes, okay.

Do you believe it would be helpful for our committee to have Department of Justice constitutional lawyers come to this committee to help us with this particular bill? There are some significant jurisdictional things, as Senator Dalphond brought up before. Do you think that could be helpful for us?

Mr. Binnie: Yes.

Mr. Hawthorne: Yes, given the division-of-power issues raised by this bill, it would be useful to have constitutional lawyers speak to it.

The Deputy Chair: I appreciate that. Thank you.

[*Translation*]

Senator Oudar: Welcome to all three of you. I'll try not to ask you an opinion-based question, although the expertise you bring today is important. I'm looking at section 207 of the Criminal Code, which would be amended by the bill. There's a distinction between the direct operation of electronic gaming and the operation by a licensed third party.

During the first panel, we heard that the implications are significant. I asked questions about online gaming, age verification and money laundering.

If the bill is adopted, new powers would be granted to First Nations. Those powers include the full scope of authorizations that would be granted to operators, as well as associated oversight responsibilities. What new capacities would be involved? What technical safeguards should we be looking at more closely with respect to oversight, electronic systems

lecture au Sénat, à l'étape de l'étude en comité d'un projet de loi?

Me Binnie : En ce qui concerne la procédure au Sénat et la possibilité d'apporter un amendement significatif en deuxième lecture, nous ne sommes absolument pas en mesure de vous conseiller à ce sujet. Toutefois, si l'on prend un peu de recul, du point de vue du Code criminel, il existe actuellement une exception à la règle générale interdisant les jeux d'argent, qui permet aux provinces et aux territoires de les autoriser. La proposition, selon nous, consiste à ajouter des groupes à cette liste.

Nous n'émettons aucun jugement à ce sujet; il s'agit simplement d'un élargissement de la liste des bénéficiaires des exemptions existantes prévues à l'article 207 du code.

La vice-présidente : C'est vrai, même si les provinces et les territoires disposent de cadres réglementaires complets, et c'est pour cette raison que cette dérogation a été accordée — il y a quoi? — 40 ans. Oui, d'accord.

Pensez-vous qu'il serait utile pour notre comité que des juristes du ministère de la Justice spécialisés en droit constitutionnel viennent nous aider à examiner ce projet de loi? Il y a en effet d'importantes questions de compétence, comme l'a souligné précédemment le sénateur Dalphond. Pensez-vous que cela pourrait nous être utile?

Me Binnie : Oui.

Me Hawthorne : Oui, compte tenu des questions relatives à répartition des compétences soulevées par ce projet de loi, il serait utile d'entendre l'avis de juristes spécialisés en droit constitutionnel à ce sujet.

La vice-présidente : Merci.

[*Français*]

La sénatrice Oudar : Bienvenue à vous trois. Je vais poursuivre en tentant de ne pas vous poser une question d'opinion, mais l'expertise que vous apportez aujourd'hui est importante. Je regarde l'article 207 du Code criminel, qui est modifié par le projet de loi. Il y a une distinction entre l'exploitation directe du jeu électronique et une exploitation par un tiers titulaire d'une licence.

On a dit, lors du premier panel, que les conséquences sont importantes. J'ai posé des questions sur le jeu en ligne, sur la vérification de l'âge et sur le blanchiment d'argent.

Dans ces nouveaux pouvoirs qui seraient accordés aux Premières Nations par le projet de loi s'il était adopté, nous voyons toute la portée des autorisations qui seraient accordées aux exploitants et toutes les responsabilités en matière de surveillance. Quelles sont les nouvelles compétences? Quelles garanties techniques devrions-nous regarder plus précisément en

integrity and fraud prevention? What needs to be added to the bill to ensure that these elements are covered and that the responsible authorities are able to exercise effective oversight over these activities?

[*English*]

Mr. Hawthorne: In terms of fraud prevention and money laundering, those are certainly issues that do affect gaming, traditionally. Canada's money-laundering framework consists of essentially two components: the Criminal Code and the Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act. Those would continue to apply in gaming, notwithstanding the agreements that are in place or if the bill were to proceed.

In terms of money laundering, gaming environments certainly do create opportunities for financial crime and information-sharing-compliance measures, as well. It is important to recognize that those Criminal Code provisions would continue to remain in place.

The amendments to the Indian Act, again, would provide First Nations with broad authority to create regulations of their own. That would allow them to address certain other issues related to possible responsible gaming, fraud and things to that effect.

Mr. Binnie: If we look at existing regulatory regimes, like the ones the provinces apply, we see age verification, responsible gaming, privacy protection and self-exclusion programs. Those comprise the full slate of what is generally available. There are good reasons for those things to be applied in those situations. Again, that is pretty far outside of the Criminal Code aspect.

[*Translation*]

Senator Oudar: My next question is for Mr. Simmons, since we're talking about regulations at the First Nations level.

I know that Indigenous Services Canada supports First Nations in developing bylaws, but not all of those bylaws are subject to federal government approval. We've heard testimony, including in other committees, about a possible lack of resources or capacity, especially within smaller nations. Following up on my previous question, what can Indigenous Services Canada offer? We've been talking about bylaws a First Nation could adopt. What support can Indigenous Services Canada provide? My understanding is that such support is provided only upon request,

matière de surveillance, d'intégrité des systèmes électroniques et de prévention de la fraude? Qu'est-ce qui doit être ajouté au projet de loi pour que ces éléments-là soient couverts et que les autorités responsables puissent exercer un contrôle efficace sur ces activités?

[*Traduction*]

Me Hawthorne : En matière de prévention de la fraude et du blanchiment d'argent, il s'agit là, bien sûr, de problèmes qui touchent traditionnellement le secteur des jeux d'argent. Le cadre canadien de lutte contre le blanchiment d'argent repose essentiellement sur deux éléments : le Code criminel et la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes. Ces textes continueraient de s'appliquer au secteur des jeux d'argent, nonobstant les ententes en vigueur ou même si le projet de loi venait à être adopté.

En matière de blanchiment d'argent, le contexte des jeux d'argent offre indéniablement des possibilités de criminalité financière, mais il constitue aussi l'occasion de prendre des mesures de conformité en matière d'échange de renseignements. Il est important de reconnaître que ces dispositions du Code criminel resteraient en vigueur.

Les modifications apportées à la Loi sur les Indiens conféreraient aux Premières Nations un large pouvoir pour établir leurs propres règlements. Cela leur permettrait de traiter certaines autres questions liées, par exemple, au jeu responsable, à la fraude et à d'autres sujets de ce genre.

Me Binnie : Si l'on examine les régimes réglementaires actuels, comme ceux mis en œuvre par les provinces, on constate qu'ils portent sur la vérification de l'âge, le jeu responsable, la protection de la vie privée et les programmes d'auto-exclusion. Ces éléments constituent l'ensemble des mesures généralement disponibles. Il existe de bonnes raisons pour que ces mesures soient appliquées dans ces contextes. Encore une fois, cela s'inscrit bien en dehors du champ d'application du Code criminel.

[*Français*]

La sénatrice Oudar : Je vais m'adresser à M. Simmons, puisque nous parlons de réglementation au niveau des Premières Nations.

Je sais que Services aux Autochtones Canada accompagne les Premières Nations dans l'élaboration des règlements administratifs, mais toute cette réglementation n'est pas soumise à l'approbation du gouvernement fédéral. Donc, nous avons eu des témoignages — d'autres comités également — sur un manque potentiel de ressources ou de disponibilités, surtout par rapport aux plus petites nations. Que peut offrir Services aux Autochtones Canada dans le prolongement de la question que je viens de poser? On nous réfère à la réglementation qui pourrait

correct? Can you describe the services provided by Indigenous Services Canada?

[*English*]

Mr. Simmons: Thank you for the question.

The money we provide is really about setting a base from which the First Nations can work. It is also there to reduce the gap that Indigenous Peoples have because of the Indian Act about doing business on reserve. When it comes to providing funding for helping them think through regulations or bylaws or those kinds of things, there are parts of the department that are there to provide advice. However, the advice is typically to speak to your lawyers because the Minister of Indigenous Services Canada no longer signs off on bylaws.

For those kinds of things, there's funding there to help them go through that process. It's a different part of the department than I work from, but we typically work hand in hand with that part of the department to ensure that there's a wraparound effect for the programs and services that we provide.

If that's one of the things that they ask for funding for, there is funding available.

Senator McBean: Senator Simons, Prosper and Oudar all covered a lot of what I wanted to ask, so this might be a little repetitive.

You started off, Mr. Hawthorne, by saying that gambling is allowed by exceptions, and the provinces were allowed this exception in 1985.

Would Bill S-241 just enter First Nations gambling in the same space? Would they be equal partners in this exception to the provinces? Or do they have their own carve-out space?

Mr. Hawthorne: That's a good question. I would hesitate to say equal. It would provide them with similar rights as the province in terms of conducting and managed gaming, and conducting and managing is a legal term within the Criminal Code, which essentially means overall control and responsibility for the gambling regime. It would allow them to conduct and manage gaming on the reserve lands in a similar manner as provinces and territories.

être adoptée par une réserve. Quel accompagnement pourrait être offert par Services aux Autochtones Canada? Je pense que c'est uniquement sur demande, n'est-ce pas? Est-ce que vous pourriez décrire les services offerts par Services aux Autochtones Canada?

[*Traduction*]

M. Simmons : Merci pour votre question.

Les fonds que nous allouons visent avant tout à établir une base à partir de laquelle les Premières Nations puissent agir. Ils ont également pour but de réduire les inégalités dont souffrent les Autochtones en raison de la Loi sur les Indiens, notamment en matière d'activité économique dans les réserves. En ce qui concerne le financement destiné à les aider à élaborer des règlements ou tout autre document de ce type, certaines structures du ministère sont là pour leur fournir des conseils. Toutefois, on leur recommande généralement de s'adresser à leurs avocats, car le ministre des Services aux Autochtones Canada ne valide plus les règlements.

Pour ce genre de situations, des financements sont prévus afin de les aider à mener à bien ce processus. Il s'agit d'un service différent de celui où je travaille, mais nous collaborons généralement étroitement avec ce service afin de garantir une approche globale pour les programmes et les services que nous proposons.

Si c'est l'un des domaines pour lesquels ils sollicitent un financement, des fonds sont disponibles.

La sénatrice McBean : Les sénatrice Simons et Oudar, ainsi que le sénateur Prosper ont déjà abordé une grande partie de ce que je souhaitais vous demander; mes questions risquent donc d'être un peu redondantes.

Vous avez commencé, monsieur Hawthorne, par dire que les jeux d'argent sont autorisés à titre exceptionnel, et que cette dérogation a été accordée aux provinces en 1985.

Le projet de loi S-241 aurait-il simplement pour effet d'intégrer les jeux d'argent des Premières Nations dans ce même cadre dérogatoire? Seraient-elles des partenaires à part entière dans ce cadre, au même titre que les provinces? Ou disposeraient-elles d'une dérogation qui leur serait propre?

Me Hawthorne : C'est une bonne question. J'hésiterais à dire « au même titre ». Cela leur conférerait des droits similaires à ceux de la province en matière de conduite et de gestion des jeux d'argent, et les termes « conduite » et « gestion » sont des termes juridiques issus du Code criminel, qui désignent essentiellement le contrôle global et la responsabilité du régime des jeux d'argent. Cela leur permettrait de conduire et de gérer les jeux d'argent sur les terres de réserve de la même manière que les provinces et les territoires.

Senator McBean: In that space — you may have referred to it as section 207 and you said it in your testimony — there's a list of regulations that they followed. Would Indigenous gaming fall into having to follow the same regulations?

Mr. Hawthorne: Indigenous gaming on reserve lands. If they do opt into this framework, they would be able to establish their own regulations on their reserve.

Senator McBean: They wouldn't follow this?

Mr. Hawthorne: That's right, they wouldn't have to follow provincial regulations that currently exist. They would opt into the statutory framework, which would allow them to develop their regulations specific to their lands.

Senator McBean: As Senator Simons says, it is within their right to create all of their own "yeses or nos" to age restrictions, gambling and addiction protections and addiction protections, and if there were to be advertising restrictions, they'd get to choose whether or not they comply with a national standard? I know there are differences within the —

Mr. Hawthorne: As drafted, yes, that's our understanding of what the bill proposes. They would have broad discretion to develop their own regulations as they see fit, which would allow them quite a bit of flexibility and discretion and ability to essentially have quite a bit of innovation in that area.

Senator McBean: Is that a gap in writing this? Is it a gap to be creating them their own space? If they were added in as an equal to the provinces, would that also not compel them to follow all the same regulations? You get this privilege, but you need to follow these regulations.

Mr. Hawthorne: If they were added under the provincial scheme?

Senator McBean: In exactly the same line of the Criminal Code, where the provinces are given the exception.

Mr. Hawthorne: Then they would fall under the provincial framework under section 207, which would require them to adhere to provincial regulations and provincial bylaws.

Senator McBean: Thank you.

La sénatrice McBean : Dans ce cadre — vous l'avez peut-être désigné sous le nom d'article 207 et vous l'avez mentionné dans votre témoignage—, il existe une liste de réglementations auxquelles les provinces et les territoires se sont conformés. Les jeux d'argent autochtones seraient-ils tenus de respecter ces mêmes réglementations?

Me Hawthorne : Les jeux d'argent autochtones sur les terres de réserve. Si les Premières Nations choisissent d'adhérer à ce cadre, elles pourraient établir leurs propres règles au sein de leur réserve.

La sénatrice McBean : Elles ne seraient pas soumises à ces réglementations?

Me Hawthorne : C'est exact, elles ne seraient pas tenues de se conformer à la réglementation provinciale actuellement en vigueur. Elles choisiraient d'adhérer au cadre réglementaire, ce qui leur permettrait d'élaborer leurs propres règles spécifiques à leurs terres.

La sénatrice McBean : Comme le dit la sénatrice Simons, elles ont le droit de définir elles-mêmes leurs propres règles concernant les restrictions d'âge, les jeux d'argent et les mesures de protection contre la dépendance. S'il devait y avoir des limites régissant la publicité, elles pourraient choisir de se conformer ou non à une norme nationale, n'est-ce pas? Je sais qu'il existe des divergences au sein de la...

Me Hawthorne : Oui, c'est bien ainsi que nous comprenons le projet de loi sous sa forme actuelle. Elles disposeraient d'un large pouvoir discrétionnaire pour élaborer leurs propres règlements comme elles l'entendent, ce qui leur conférerait une grande souplesse et une grande marge de manœuvre, ainsi que la capacité de faire preuve d'une innovation considérable dans ce domaine.

La sénatrice McBean : S'agit-il d'une lacune dans la rédaction de ce texte? Est-ce une lacune que de leur créer un espace qui leur est propre? Si les Premières Nations étaient intégrées au même titre que les provinces, cela ne les obligerait-il pas également à se conformer à l'ensemble des mêmes réglementations? Vous bénéficiez de ce privilège, mais vous devez respecter ces réglementations.

Me Hawthorne : Si elles avaient été ajoutées dans le cadre du dispositif provincial, vous voulez dire?

La sénatrice McBean : Je veux dire exactement dans le même article du Code criminel, où une dérogation est accordée aux provinces.

Me Hawthorne : Elles relèveraient alors du cadre provincial prévu à l'article 207, ce qui les obligerait à se conformer à la législation provinciale et aux règlements.

La sénatrice McBean : Merci.

The Deputy Chair: That's not what's projected to happen here, correct? It's not projected that it would be under the provincial line?

Mr. Hawthorne: That's correct.

The Deputy Chair: It's projected that they would — and if this is not equal, there is nothing in this bill that indicates that it is not equal — have their own total discretion. Right now, that discretion is only given to the provinces and territories.

Mr. Hawthorne: That's correct, yes.

The Deputy Chair: Right, yes, thanks.

Senator Tannas: I have some fast, snappy questions. With respect to section 207, where provinces and territories were authorized, have there been any changes to that wording since 1985?

Mr. Hawthorne: No, similar wording has existed.

Senator Tannas: In 1985, nobody knew anything about the internet or internet gaming, et cetera. Is it crystal clear that the provinces only have rights to operate iGaming, internet gaming, and with customers within their province, or is that a bit of a grey area for them as well?

Mr. Binnie: Right now before the Supreme Court, they have an iGaming case that I think was heard less than a month ago. In that case, you have that exact question being disputed: whether an Ontario-based gaming corporation has the right to market their products across the country or only in Ontario. Legal minds far better than ours —

Senator Tannas: The internet gaming thing will be sorted out by the Supreme Court, and it will likely apply if this law passed, it would apply in a similar fashion. Would you assume that to be the case?

Mr. Binnie: Could you repeat that?

Senator Tannas: We have had a lot of discussion about in and from and what does it mean. It's meant to allow First Nations, in my view, to be in the same grey area awaiting further clarity that a province would be. If a province can do it, then presumably the First Nation could do it?

If the province can't do it, if they are stuck in their communities rather than from, then the First Nations would be? Does that flow for you, do you think?

La vice-présidente : Ce n'est pas ce qui est prévu ici, n'est-ce pas? On ne prévoit pas que cela relève du cadre provincial?

Me Hawthorne : C'est exact.

La vice-présidente : Il est prévu qu'elles disposent — et si ce n'est pas le cas, rien dans ce projet de loi ne l'indique — d'une totale liberté d'appréciation. À l'heure actuelle, cette liberté d'appréciation n'est accordée qu'aux provinces et aux territoires.

Me Hawthorne : C'est exact, oui.

La vice-présidente : D'accord, merci.

Le sénateur Tannas : J'ai quelques questions rapides et concises. En ce qui concerne l'article 207, qui accorde ces autorisations aux provinces et aux territoires, y a-t-il eu des modifications apportées à ce libellé depuis 1985?

Me Hawthorne : Non, des formulations similaires ont déjà existé.

Le sénateur Tannas : En 1985, personne ne savait rien d'Internet, des jeux en ligne, etc. Est-il tout à fait clair que les provinces n'ont le droit d'exploiter les jeux d'argent en ligne qu'auprès de clients situés sur leur territoire, ou s'agit-il là aussi d'une zone grise pour elles?

Me Binnie : À l'heure actuelle, la Cour suprême est saisie d'une affaire relative aux jeux d'argent en ligne et si je ne me trompe pas, l'audience a eu lieu il y a moins d'un mois. Dans cette affaire, c'est précisément cette question qui fait l'objet d'un litige : une société de jeux d'argent établie en Ontario a-t-elle le droit de commercialiser ses produits dans tout le pays ou uniquement en Ontario? Des juristes bien plus compétents que nous...

Le sénateur Tannas : La question des jeux d'argent en ligne sera tranchée par la Cour suprême, et si cette loi était adoptée, elle s'appliquerait vraisemblablement de la même manière. Pensez-vous que ce serait le cas?

Me Binnie : Pourriez-vous répéter votre question?

Le sénateur Tannas : Nous avons longuement discuté de ces questions de limites. À mon sens, cela vise à permettre aux Premières Nations de se trouver dans la même zone d'incertitude qu'une province, dans l'attente de précisions supplémentaires. Si une province peut le faire, alors on peut supposer que les Premières Nations le pourraient également?

Si les provinces ne sont pas autorisées à le faire, si elles sont limitées à leur population et ne peuvent s'adresser aux personnes vivant à l'extérieur, il en serait alors de même pour les Premières Nations, n'est-ce pas? Cela vous semble-t-il logique?

Mr. Hawthorne: Yes, the reference would provide useful context, particularly regarding gaming activities involving participants located in different jurisdictions. That case touched a bit more specifically on the pooled liquidity model.

Senator Tannas: Two more.

Anti-money laundering and anti-terrorist financing rules. Would they apply the same way they apply to casino operators now?

Mr. Binnie: That's correct, yes.

Senator Tannas: I sit on the Indigenous affairs committee. We have seen some self-government agreements and some self-government framework agreements. Two of them, which I recall, Haida Nation and Whitecap Dakota Nation, both specifically mention ongoing discussions about jurisdiction for those First Nations for gaming. You were aware of that? Had you noted in any of your research on this that this has been an active discussion for a really long time? Is that fair to say?

Mr. Hawthorne: It has certainly been an area of ongoing discussion. It's something that the department continues to monitor.

Senator Tannas: Thank you.

The Deputy Chair: The Supreme Court case you were just referencing, it was heard about a month ago; is that correct?

Mr. Hawthorne: It was a reference case put to the Ontario Court of Appeal. It's currently at the Supreme Court, and they have reserved judgment.

The Deputy Chair: I see. Was it primarily about marketing outside the province?

Mr. Hawthorne: It was primarily about the pooled liquidity model. It's sort of a term within gambling that relates to international pooled liquidity, essentially allowing different jurisdictions to pool —

The Deputy Chair: Where the money comes from? Where the customers come from? Whether they are in or outside of the province?

Mr. Hawthorne: Yes.

Me Hawthorne : Oui, ce renvoi apporterait un contexte utile, notamment en ce qui concerne les jeux impliquant des participants situés dans différentes juridictions. Cette affaire a abordé de manière un peu plus précise le modèle de mise en commun des liquidités.

Le sénateur Tannas : J'ai encore deux questions.

La première porte sur les règles en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et la lutte contre le financement des activités terroristes. S'appliqueraient-elles de la même manière qu'elles s'appliquent actuellement aux exploitants de casinos?

Me Binnie : Oui, tout à fait.

Le sénateur Tannas : Je siège au Comité sénatorial permanent des peuples autochtones. Nous avons examiné plusieurs ententes sur l'autonomie gouvernementale ainsi que des accords-cadres sur l'autonomie gouvernementale. Je me souviens de deux d'entre eux, ceux de la nation Haïda et de la Première Nation Dakota de Whitecap, qui mentionnent tous deux expressément des discussions en cours concernant la compétence de ces Premières Nations en matière de jeux d'argent. Étiez-vous au courant de cela? Avez-vous constaté, au cours de vos recherches sur ce sujet, qu'il s'agit d'un débat qui anime les esprits depuis très longtemps? Est-il juste de le dire?

Me Hawthorne : C'est assurément un sujet qui fait l'objet de discussions régulières. C'est un point que le ministère continue de suivre de près.

Le sénateur Tannas : Merci.

La vice-présidente : L'affaire dont vous venez de parler a été examinée par la Cour suprême il y a environ un mois, n'est-ce pas?

Me Hawthorne : Il s'agissait d'un renvoi porté devant la Cour d'appel de l'Ontario. Il est actuellement devant la Cour suprême, qui a réservé son jugement.

La vice-présidente : Je vois. S'agissait-il principalement de vente en dehors de la province?

Me Hawthorne : Il s'agissait avant tout du modèle de mise en commun des liquidités. C'est un terme utilisé dans le domaine des jeux d'argent qui fait référence à la mise en commun des liquidités au niveau international, permettant à différentes juridictions de mettre en commun...

La vice-présidente : Des informations sur l'origine de l'argent? Sur celle des clients? Sur le fait de savoir s'ils se trouvent dans la province ou en dehors?

Me Hawthorne : Oui.

The Deputy Chair: I see. I just wondered if it was marketing to or where the customers come from. Thank you. I appreciate that.

Senator Tannas: One last very quick question for Mr. Simmons.

The Deputy Chair: You're over, but very quickly.

Senator Tannas: The additions to reserve, or ATR, process. We are talking years, and in some cases more than a decade, right? Nobody could jump in and presume they're buying something in downtown Toronto and have a casino next week. We are talking they would have to be committed to a decade, probably, right?

Mr. Simmons: I can't give you an exact amount of time.

Senator Tannas: Just on past experience.

Mr. Simmons: It's not a short experience.

Senator Tannas: Thank you.

The Deputy Chair: Thank you.

Senator K. Wells: I have one short question. Part of our conversation and thinking about this bill is this bill could contribute in terms of economic reconciliation.

Maybe, for my question, Mr. Simmons would be the best person.

For the First Nations that have had a comprehensive gaming system in place, do you have thoughts on how their gaming regimes have helped them to assert their sovereignty?

Mr. Simmons: Every community is different, and I think the approach that every community takes to sectoral self-government or self-government is different. I don't know if it's a chicken-or-an-egg thing: whether it was the move toward sectoral self-government that allowed them to come to a place where their economic development did well or whether because they did well with their economic development that they became self-governing. It's different from community to community.

We know that communities that have strong economic development typically have stronger governance and can move toward even stronger governance. They start moving toward places where they don't need to rely on funding from outside sources anymore. They do some really innovative things from

La vice-présidente : Je vois. Je me demandais simplement si cela concernait la commercialisation ou l'origine des clients. Merci pour votre réponse.

Le sénateur Tannas : Une dernière question très rapide pour M. Simmons.

La vice-présidente : Votre temps est écoulé, mais si vous êtes concis, allez-y.

Le sénateur Tannas : Ma question porte sur le processus d'ajouts aux réserves. Il faut pour cela des années, voire, dans certains cas, plus d'une décennie, n'est-ce pas? Personne ne pourrait se lancer en pensant acheter un bien immobilier dans le centre-ville de Toronto et avoir un casino la semaine suivante. On parle ici d'un engagement qui s'étendrait probablement sur une décennie, n'est-ce pas?

M. Simmons : Je ne peux pas vous donner une durée précise.

Le sénateur Tannas : Je vous fais simplement part de mon expérience passée.

M. Simmons : Ce n'est pas rapide.

Le sénateur Tannas : Merci.

La vice-présidente : Merci.

Le sénateur K. Wells : J'ai une petite question. Dans le cadre de notre discussion et de notre raisonnement sur ce projet de loi, il apparaît que celui-ci pourrait contribuer à la réconciliation économique.

Peut-être que M. Simmons serait la personne la plus indiquée pour répondre à ma question.

En ce qui concerne les Premières Nations qui ont mis en place un système de jeux d'argent complet, avez-vous des réflexions sur la manière dont leurs régimes de jeux les ont aidées à affirmer leur souveraineté?

M. Simmons : Chaque collectivité est différente, et je pense que l'approche adoptée par chacune d'entre elles en matière d'autonomie gouvernementale administrative sectorielle ou d'autonomie gouvernementale est différente. Je ne sais pas où est l'œuf et où est la poule : est-ce que c'est l'évolution vers l'autonomie gouvernementale qui leur a permis d'atteindre un stade où leur développement économique a bien fonctionné ou est-ce que c'est parce que leur développement économique a bien fonctionné qu'elles sont devenues autonomes? Cela varie d'une collectivité à l'autre.

Nous savons que les collectivités qui bénéficient d'un développement économique solide disposent généralement d'une gouvernance plus solide et peuvent évoluer vers une gouvernance encore plus solide. Elles s'orientent progressivement vers une situation où elles n'ont plus besoin de

the money they get from their own-source revenues. That can include casinos, but that's everything when it comes to economic development.

Senator K. Wells: Building community recreation facilities that aren't funded by provinces might be a way that those economic benefits can come back to contribute to the community. Would that be one example?

Mr. Simmons: Yes.

Again, every community has their own priorities, but, yes, they typically reinvest a lot of their funding back into their communities and people, whether it's paying for young people's education or ensuring they have sustainable energy on reserve. All of those things tend to come with economic development.

The other important thing that Indigenous economic development is that it's really about regional economic development. It's not just funding a First Nation to do something; they contribute to the broader economic base of the community and the provinces and territories in which they reside.

That's one of the things we talk about quite a bit when it comes to why economic development is important.

Senator Clement: Thank you for being here. I'll be quick. I have two questions, and one for Mr. Hawthorne.

When you first started speaking, you spoke about how the gaming situation in Canada is inconsistent. Could you comment on whether this bill helps deal with that in any way?

For you, Mr. Simmons: Senator Tannas said that part of the motivation of this bill is economic reconciliation. Does Indigenous Services Canada have a position on this bill around that? Does this speak to economic reconciliation from the perspective of your department?

Mr. Hawthorne: I wouldn't say it's inconsistent. In terms of what the bill proposes to do, it would essentially provide for First Nations to conduct and manage gaming from reserve lands. That's the important part to bear in mind. That's something that would provide First Nations with the ability to essentially develop their own regulations and bylaws related to gaming. It would remove them from the conduct-and-manage authority under section 207 of the Criminal Code and would allow them to

compter sur des financements provenant de sources extérieures. Elles mettent en œuvre des initiatives véritablement innovantes grâce aux fonds issus de leurs revenus autonomes. Cela peut inclure les casinos, mais cela englobe tous les aspects du développement économique.

Le sénateur K. Wells : La construction d'équipements de loisirs collectifs non financés par les provinces pourrait être un moyen de faire en sorte que ces avantages économiques reviennent au profit de la collectivité. Serait-ce là un exemple?

M. Simmons : Oui.

Je le répète, chaque collectivité a ses propres priorités, mais, oui, elles réinvestissent généralement une grande partie de leurs fonds dans leurs collectivités et pour leurs habitants, qu'il s'agisse de financer l'éducation des jeunes ou de garantir un approvisionnement en énergie durable dans les réserves. Tous ces aspects vont généralement de pair avec le développement économique.

L'autre aspect important du développement économique autochtone est qu'il s'agit en réalité d'un développement économique régional. Il ne s'agit pas simplement de financer une Première Nation pour qu'elle mène une action donnée; celles-ci contribuent à l'assise économique globale de la collectivité ainsi que celle des provinces et territoires dans lesquels elles sont implantées.

C'est l'un des aspects dont nous parlons souvent lorsque nous abordons les raisons pour lesquelles le développement économique est important.

La sénatrice Clement : Merci d'être ici. Je vais faire court. J'ai deux questions, dont une pour Me Hawthorne.

Au début de votre intervention, vous avez évoqué le manque d'uniformité de la situation en matière de jeux d'argent au Canada. Pourriez-vous nous dire si ce projet de loi contribue d'une manière ou d'une autre à remédier à ce problème?

Cette question vous est destinée, monsieur Simmons : le sénateur Tannas a déclaré qu'une partie de la motivation de ce projet de loi résidait dans la réconciliation économique. Services aux Autochtones Canada a-t-il une position sur ce projet de loi à cet égard? Cela correspond-il à la notion de réconciliation économique du point de vue de votre ministère?

Me Hawthorne : Je ne dirais pas que cela manque d'uniformité. En ce qui concerne l'objet du projet de loi, celui-ci a principalement pour but de permettre aux Premières Nations de conduire et de gérer des jeux d'argent sur les terres de réserves. C'est l'élément important à retenir. Cela permettrait aux Premières Nations d'élaborer leurs propres réglementations et règlements municipaux relatifs aux jeux d'argent. Cela les soustrairait au pouvoir de conduite et de gestion prévu à

operate under the First Nations' reserve. It would distinguish them from the province.

Those are ways it would differ from the Criminal Code.

Senator Clement: It might enhance consistency, then?

Mr. Hawthorne: It also might not. First Nations will have the opportunity to —

It's difficult to say; I don't want to speculate. However, First Nations will have the opportunity to develop their own bylaws and regulations in that space. That's important.

Senator Clement: I guess that would be inherently consistent, in a way.

Mr. Simmons: Thank you for the question.

The department does not have a view on the bill. We talk quite a bit about economic reconciliation and resilience when it comes to First Nations having their own choices around where they want to invest and what they want to do with the funding they do get.

From the department's perspective, we're not really interested in picking winners and losers among all the different kinds of economic development projects that come forward to us. We're really here to ensure that the barriers that are set up because of the Indian Act and because of the way financing works for folks on reserve that we help bridge that gap.

Over the last 20 years, the space has changed quite a bit. Indigenous Services Canada is not as big a player anymore because banks are coming to the table. We typically focus on ensuring that the emerging First Nations have the same kinds of help that we gave to First Nations 20 years ago.

Senator Clement: Thank you.

Senator Dalphond: I think there might be some confusion about what the criminal law is about. Am I right to say that the criminal law is about banning an activity or authorizing it? Everything is authorized until it's prohibited by the Criminal Code.

The Criminal Code is not regulating lotteries, in a sense. It's saying whether gaming is legal or illegal. Am I right so far in saying that the essence of the Criminal Code is to say whether something is legal or illegal?

l'article 207 du Code criminel et leur permettrait d'exercer leurs activités dans les réserves des Premières Nations. Cela les distinguerait de la province.

Voilà en quoi le projet de loi se distinguerait du Code criminel.

La sénatrice Clement : Cela permettrait donc d'améliorer l'uniformité?

Me Hawthorne : Pas forcément. Les Premières Nations auront la possibilité de...

C'est difficile à dire; je ne souhaite pas faire de conjectures. Toutefois, les Premières Nations auront la possibilité d'élaborer leurs propres règlements dans ce domaine. C'est important.

La sénatrice Clement : Je suppose que cela serait, d'une certaine manière, intrinsèquement uniforme.

M. Simmons : Merci pour votre question.

Le ministère n'a pas pris position sur ce projet de loi. Nous parlons beaucoup de réconciliation économique et de résilience lorsqu'il s'agit de permettre aux Premières Nations de choisir elles-mêmes où elles souhaitent investir et comment elles souhaitent utiliser les fonds qui leur sont alloués.

Du point de vue du ministère, nous ne cherchons pas vraiment à distinguer les gagnants des perdants parmi tous les différents types de projets de développement économique qui nous sont présentés. Notre rôle consiste avant tout à veiller à ce que les barrières et les inégalités liées à la Loi sur les Indiens et au fonctionnement du financement pour les personnes vivant dans les réserves soient surmontées.

Au cours des 20 dernières années, le paysage a considérablement évolué. Services aux Autochtones Canada ne joue plus un rôle aussi important, car les banques interviennent désormais. Nous veillons généralement à ce que les Premières Nations émergentes bénéficient du même type d'aide que celle que nous apportions aux Premières Nations il y a 20 ans.

La sénatrice Clement : Merci.

Le sénateur Dalphond : Je pense qu'il y a peut-être une certaine confusion quant à la nature du droit pénal. Ai-je raison de dire que le droit pénal consiste à interdire ou à autoriser une activité? Tout est autorisé tant que cela n'est pas interdit par le Code criminel.

D'une certaine manière, le Code criminel ne réglemente pas les loteries. Il se contente de déterminer si les jeux de hasard sont légaux ou illégaux. Ai-je raison de dire, jusqu'à présent, que l'essence même du Code criminel consiste à déterminer si une chose est légale ou illégale?

Mr. Hawthorne: That is right, yes. In fact, Part VII of the Criminal Code does start out by first saying that gaming is prohibited unless it falls under one of the exceptions in the Criminal Code, one of those being that provinces can conduct and manage lottery schemes.

Senator Dalphond: Once it is allowed — am I right to believe that the Supreme Court decided in *Siemens v. Manitoba*, repeating what it said in 1991, in the case of *R. v. Furtney*, that:

> . . . the regulation of gaming activities has a clear provincial aspect . . . .
>
> Altogether apart from features of gaming, which attract criminal prohibition lottery activities are subject to the legislative authority of the province under various heads of s. 92 . . . .

That was the dispute between the federal government and the provinces when they decided you could buy tickets for the lottery — the Olympic lottery; I'm old enough to remember — and that the federal government decided that, no, Canada should run the lotteries, and the provinces said, no, they should run the lotteries.

There was an agreement to solve the issue, but the Supreme Court has made it clear it that gaming is subject to provincial regulations if the province wants to enact them.

Am I right or wrong to believe that?

Mr. Hawthorne: Yes, you are right to believe that. That's correct.

Senator Dalphond: Here, when we say that the reserves would be authorized to carry on gaming activities within and not within the reserve — when these activities are carried out outside the reserve — I'm not debating about inside the reserve; there might be a constitutional issue about the Indian Act and the supremacy or paramountcy of federal legislation — but if the activities are engaging outside the geophysical location of the reserve, am I right to believe that provincial legislation will apply outside the reserve?

Mr. Hawthorne: Again, I think it would depend upon the interpretation and application of the bill if it were to proceed. There is a possibility of division-of-power issues that might arise. We're not here to opine on that at the moment. There are constitutional experts at the Department of Justice who might be able to speak to that in more depth.

Me Hawthorne : C'est exact, en effet. En réalité, la partie VII du Code criminel commence justement par préciser que les jeux de hasard sont interdits, sauf s'ils relèvent de l'une des exceptions prévues par le Code criminel, l'une d'entre elles étant que les provinces peuvent conduire et gérer des loteries.

Le sénateur Dalphond : Une fois que cela est autorisé — ai-je raison de penser que la Cour suprême a statué dans l'affaire *Siemens c. Manitoba*, réitérant ce qu'elle avait déclaré en 1991 dans l'affaire *R. c. Furtney*, à savoir que :

> [...] la réglementation des activités de jeu a un aspect provincial manifeste [...]
>
> Outre les aspects des jeux susceptibles d'interdiction en matière criminelle, les loteries sont soumises au pouvoir législatif de la province en vertu de divers chefs de compétence énoncés à l'art. 92 […]

C'était là le différend entre le gouvernement fédéral et les provinces lorsqu'elles ont décidé que l'on pouvait acheter des billets pour la loterie — la loterie olympique; je suis assez âgé pour m'en souvenir — et que le gouvernement fédéral a décidé que non, c'était au gouvernement fédéral de gérer les loteries, tandis que les provinces ont rétorqué qu'au contraire, c'était à elles de les gérer.

Une entente avait été conclue pour résoudre ce problème, mais la Cour suprême a clairement indiqué que les jeux d'argent relevaient de la réglementation provinciale si la province souhaitait adopter de telles dispositions.

Ai-je raison ou tort de croire cela?

Me Hawthorne : Oui, vous avez raison de le penser. C'est exact.

Le sénateur Dalphond : Ici, lorsque nous disons que les réserves seraient autorisées à exercer des activités de jeux à l'intérieur et à l'extérieur de la réserve —lorsque ces activités sont menées en dehors de la réserve —, je ne parle pas de ce qui se passe à l'intérieur de la réserve; il pourrait y avoir un problème constitutionnel concernant la Loi sur les Indiens et la suprématie des lois fédérales —, mais si les activités se déroulent en dehors des limites géographiques de la réserve, ai-je raison de penser que la législation provinciale s'appliquera en dehors de la réserve?

Me Hawthorne : Encore une fois, je pense que cela dépendra de l'interprétation et de l'application du projet de loi s'il venait à être adopté. Des problèmes liés à la répartition des compétences pourraient se poser. Nous ne sommes pas ici pour nous prononcer à ce sujet pour l'instant. Il y a des experts constitutionnels au ministère de la Justice qui seraient peut-être en mesure d'aborder cette question de manière plus approfondie.

Mr. Binnie: There is also the potential for interjurisdictional harmonization, which is outside of our immediate purview. The general approach when you have that sort of conflict is to sit down and figure out how that's going to work as opposed to going to court and bashing it out, as it were.

Senator Dalphond: Is it the pith and substance of criminal law to try to exclude provincial jurisdiction?

Mr. Binnie: Unless they specifically choose to permit provincial jurisdiction, like in section 207. Ultimately, the Criminal Code is federal, as you well know, and its application and enforcement are generally provincial, with exceptions.

Senator Dalphond: Thank you.

The Deputy Chair: Thank you very much. It would be helpful for our committee to hear from some Department of Justice constitutional lawyers so that we can ask some of these very pertinent questions.

I very much appreciate all of you coming here, especially in-person today, so I want to thank our witnesses for taking the time to be with us and answering our questions. Tomorrow, we will resume our study of this bill with further witness testimony.

(The committee adjourned.)

Me Binnie : Il existe également un potentiel d'harmonisation entre juridictions, qui ne relève pas de notre compétence immédiate. L'approche générale face à ce type de conflit consiste à s'asseoir autour d'une table pour trouver une solution, plutôt que de saisir la justice et de régler le différend devant les tribunaux, pour ainsi dire.

Le sénateur Dalphond : Le droit pénal a-t-il pour essence même de chercher à exclure la compétence des autorités provinciales?

Me Binnie : À moins qu'il n'y ait un choix délibéré d'accorder la compétence aux provinces, comme le prévoit l'article 207. En définitive, le Code criminel relève de la compétence fédérale, comme vous le savez, et son application et son exécution relèvent généralement des provinces, à quelques exceptions près.

Le sénateur Dalphond : Merci.

La vice-présidente : Merci beaucoup. Il serait utile pour notre comité d'entendre le témoignage de quelques juristes spécialisés en droit constitutionnel du ministère de la Justice afin que nous puissions leur poser certaines de ces questions très pertinentes.

J'apprécie beaucoup que vous soyez tous venus en personne aujourd'hui, et je tiens donc à remercier nos témoins d'avoir pris le temps de se joindre à nous et de répondre à nos questions. Demain, nous reprendrons l'examen de ce projet de loi avec de nouveaux témoignages.

(La séance est levée.)