EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, October 29, 2026

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met with videoconference this day at 10:35 a.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 morning, honourable senators, and welcome to this meeting of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

My name is Senator Denise Batters. I'm from Saskatchewan. I'm the deputy chair of this committee, and today I'm acting as chair. I have my green on because the Saskatchewan Roughriders are playing in the Western Semifinal this weekend, and you all knew that I had to mention that. I wish them the best of luck.

I invite my colleagues to introduce themselves.

[*Translation*]

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

[*English*]

Senator Tannas: Scott Tannas, Alberta.

[*Translation*]

Senator Clement: Bernadette Clement from Ontario.

Senator Oudar: Manuelle Oudar, La Salle division, Quebec.

Senator Dalphond: Pierre J. Dalphond, De Lorimier division, Quebec.

[*English*]

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

Senator K. Wells: Kristopher Wells, Alberta, from Treaty 6 territory.

Senator Simons: *Tânisi*, Paula Simons, Alberta, Treaty 6 territory.

Senator McBean: Marnie McBean, Ontario.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 26 octobre 2026

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 35 (HE), afin d'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 sénateurs. Soyez les bienvenus à cette séance du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

Je m'appelle Denise Batters. Je suis originaire de la Saskatchewan. Je suis vice-présidente de ce comité, et c'est moi qui en assure aujourd'hui la présidence. Je porte du vert parce que les Roughriders de la Saskatchewan disputent la demi-finale de l'Ouest ce week-end, et vous savez tous que je ne pouvais pas m'empêcher de le mentionner. Je leur souhaite bonne chance.

J'invite mes collègues à se présenter.

[*Français*]

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

[*Traduction*]

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

[*Français*]

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

La sénatrice Oudar : Manuelle Oudar, division de La Salle, au Québec.

Le sénateur Dalphond : Pierre J. Dalphond, division De Lorimier, au Québec.

[*Traduction*]

Le sénateur Prosper : Paul Prosper, de la Nouvelle-Écosse, territoire Mi'kma'ki.

le sénateur K. Wells : Kristopher Wells, du territoire visé par le Traité nº 6, en Alberta.

La sénatrice Simons : *Tânisi*, Paula Simons, du territoire visé par le Traité nº 6, en Alberta.

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

The Deputy Chair: We are meeting to continue 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 — thank you for coming in person — Chief Ted Williams, from the Chippewas of Rama First Nation; and by video conference, we have Grand Chief Cody Diabo, from the Mohawk Council of Kahnawà:ke. Welcome and thank you for joining us.

We will begin with your opening remarks before moving to questions from members of the committee. We ask that you keep your opening remarks to five minutes. The floor is yours when you're ready.

Ted Williams, Chief, Chippewas of Rama First Nation: *Aaniin*, *boozhoo*. First, I would like to acknowledge the land we are on, which is that of our brothers and sisters of the Algonquin nations.

[*Indigenous language spoken*]

I am Chief Ted Williams of the Chippewas of Rama First Nation, and I am of the Fish Clan. It is my honour to be back in front of the committee. I was here a couple of years ago. Thank you very much for the invitation.

When I first appeared before the Senate, back in 2024, on the matter of amending the Criminal Code and the Indian Act to allow First Nations more control over gaming, I said then that all I wanted was the opportunity to compete. I still want that opportunity. Our people have the experience, we have the ability, and we are prepared to take on the responsibility.

Casino Rama opened in 1996, 30 years ago. That's amazing to me. We helped build that business, and we have seen what it can do for our community and for our neighbours. People work there. Families depend on it. Businesses in Orillia and the surrounding townships benefit from it.

Let me briefly explain the arrangement. Rama owns the building and entertainment complex. Gateway Casinos & Entertainment operates the casino. Ontario Lottery and Gaming, or OLG, conducts and manages gaming. Ontario, through the Alcohol and Gaming Commission of Ontario, or AGCO, regulates our business.

Our First Nation does not have the final say over gaming on our own lands despite decades of experience. I have great respect for the people we work with at OLG. Relationships matter. But OLG also conducts and manages gaming at casinos that compete

La vice-présidente : Nous sommes réunis aujourd'hui pour poursuivre notre étude du projet de loi S-241, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur les Indiens.

Pour notre premier groupe d'experts, nous sommes heureux d'accueillir — merci d'être venu en personne — le chef Ted Williams, de la Première Nation des Chippewas de Rama, et, par vidéoconférence, le grand chef Cody Diabo, du Conseil des Mohawks de Kahnawà:ke. Soyez les bienvenus, et merci de vous joindre à nous.

Nous allons commencer par vos déclarations liminaires, puis nous passerons aux questions des membres du comité. Vous êtes priés de limiter vos déclarations à cinq minutes. Veuillez commencer dès que vous serez prêt.

Ted Williams, chef, Première Nation des Chippewas de Rama : *Aaniin*, *boozhoo*. Tout d'abord, je tiens à reconnaître le territoire sur lequel nous nous trouvons, qui appartient à nos frères et sœurs des nations algonquines.

[*Le témoin s'exprime en langue autochtone.*]

Je suis le chef Ted Williams de la Première Nation des Chippewas de Rama, et j'appartiens au Fish Clan, ou clan du poisson. C'est un honneur pour moi d'être de nouveau devant ce comité. J'étais ici il y a quelques années. Merci beaucoup de m'avoir invité.

Lorsque je me suis présenté pour la première fois devant le Sénat, en 2024, au sujet de la modification du Code criminel et de la Loi sur les Indiens visant à accorder aux Premières Nations davantage de contrôle sur les jeux d'argent, j'ai dit que tout ce que je souhaitais, c'était que nous ayons la possibilité d'être concurrentiels. C'est quelque chose que je souhaite encore aujourd'hui. Notre peuple a l'expérience et les capacités voulues, et nous sommes prêts à assumer cette responsabilité.

Le Casino Rama a ouvert ses portes en 1996, il y a 30 ans. Je trouve cela incroyable. Nous avons contribué à la création de cette entreprise, et nous avons vu ce qu'elle peut apporter à notre communauté et à nos voisins. Des gens y travaillent. Des familles en dépendent. Les entreprises d'Orillia et des villages environnants en tirent profit.

Permettez-moi d'expliquer brièvement comment tout cela fonctionne. Rama est propriétaire du bâtiment et du complexe de divertissement. Gateway Casinos & Entertainment exploite le casino. La Société des loteries et des jeux de l'Ontario organise et gère les jeux. La province de l'Ontario, par l'intermédiaire de la Commission des alcools et des jeux de l'Ontario, réglemente nos activités.

Malgré des décennies d'expérience, notre Première Nation n'a pas le dernier mot en matière de jeux d'argent sur ses propres terres. J'ai un grand respect pour les personnes avec lesquelles nous travaillons à la Société des loteries et des jeux de

with Rama. It has responsibilities across the province. We have responsibilities to our community. But we like our chances if given the opportunity to compete against OLG.

During my last appearance, I explained the restrictions on our marketing. We have a different location and a different tourism market. Winter is slower. We need the ability to make business decisions that respond to those conditions and keep people employed.

We know our community. We know our clients. Why should our ability to compete depend on decisions made within a provincial system that also manages our competition?

There is a larger commitment here, too. The opening paragraphs of Bill S-241 affirm Parliament recognizes and affirms Aboriginal and treaty rights, our constitutional rights and our rights within the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, to which Canada is a signatory and has committed to bringing into Canadian law through federal legislation.

Article 20 of the United Nations declaration recognizes our right to develop our own economic institutions and engage freely in economic activities. Article 23 recognizes our right to determine our development priorities. Section 5 of Canada's United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples Act requires the federal government, working with Indigenous Peoples, to bring Canadian laws into harmony with that declaration.

Gaming is a place to demonstrate that commitment. If Canada is prepared to move beyond the Indian Act, it should be prepared to change a federal law that leaves the province in control of gaming in our communities.

Bill S-241 provides a way forward. First Nations that choose to exercise this authority could conduct and manage gaming from within their reserves — their First Nations — and make their own gaming laws. That choice must remain within the First Nation. It should not depend on provincial permission.

With that authority comes responsibility. We understand gambling addiction. We live with the consequences in our own communities. Strong oversight, protection for players and proper financial controls have to be a big part of that work. I have said

l'Ontario. Les relations comptent. Sauf que la Société des loteries et des jeux de l'Ontario organise et gère également des jeux d'argent dans des casinos qui font concurrence à Rama. Elle a des responsabilités à l'échelle de la province. Nous avons des responsabilités envers notre communauté, et nous croyons avoir nos chances de faire bonne figure si l'on nous donne l'occasion de rivaliser avec la Société des loteries et des jeux de l'Ontario.

Lors de ma dernière intervention, j'ai expliqué les restrictions qui pèsent sur notre marketing. Notre emplacement et notre marché touristique sont différents de ceux des autres casinos. En hiver, l'achalandage se fait plus modeste. Nous devons être en mesure de prendre des décisions commerciales qui tiennent compte de ces conditions particulières et permettent de maintenir les emplois.

Nous connaissons notre communauté. Nous connaissons nos clients. Pourquoi notre capacité à être concurrentiels devrait-elle dépendre de décisions prises au sein d'un système provincial qui gère également nos concurrents?

Il y a ici aussi un engagement plus fondamental qui entre en jeu. Les premiers paragraphes du projet de loi S-241 affirment que le Parlement reconnaît et confirme les droits ancestraux et issus de traités, nos droits constitutionnels et nos droits au titre de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, une déclaration que le Canada a signée et qu'il s'est engagé à transposer dans le droit canadien par le truchement de mesures législatives fédérales.

L'article 20 de la Déclaration des Nations Unies reconnaît notre droit de développer nos propres institutions économiques et de nous livrer librement à des activités économiques. L'article 23 reconnaît notre droit d'établir nos priorités en matière de développement. L'article 5 de la Loi canadienne sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones exige que le gouvernement fédéral, en collaboration avec les peuples autochtones, harmonise les lois canadiennes avec cette déclaration.

Les jeux d'argent constituent un domaine où cet engagement peut se concrétiser. Si le Canada est prêt à aller au-delà de la Loi sur les Indiens, il devrait être prêt à modifier une loi fédérale qui laisse aux provinces le contrôle des jeux d'argent dans nos communautés.

Le projet de loi S-241 ouvre la voie. Les Premières Nations qui choisissent d'exercer ce pouvoir pourraient organiser et gérer les jeux d'argent au sein de leurs réserves — leurs Premières Nations — et adopter leurs propres lois en la matière. Ce choix doit rester du ressort de la Première Nation. Il ne devrait pas dépendre d'une autorisation provinciale.

Ce pouvoir s'accompagne de responsabilités. Nous comprenons bien la dépendance au jeu. Nous en subissons les conséquences au sein de nos propres communautés. Une surveillance rigoureuse, la protection des joueurs et des contrôles

before that you need your financial house in order. I meant that then as much as I do now. And our Prime Minister, along with a number of economists, agrees as well, particularly as our global economy is changing in unprecedented ways.

I am asking you to support this bill and move it forward. Preserve the ability of First Nations, like the Chippewas of Rama and others, to make that choice for ourselves.

The Deputy Chair: Next we will hear from Grand Chief Cody Diabo.

Cody Diabo, Grand Chief, Mohawk Council of Kahnawà:ke[*Indigenous language spoken*]

I'm Grand Chief Cody Diabo with the Mohawk Council of Kahnawà:ke. Thank you for the invitation to speak to this committee today on Bill S-241, An Act to amend the Criminal Code and the Indian Act for the purposes of regulating gaming from or within First Nations territories.

Earlier this year, in April 2026, we submitted a position paper on Bill S-241 to the Standing Committee on Indigenous Peoples that outlined Kahnawà:ke's history and position on gaming.

Today, I wanted to go over some important concerns that were brought up during the second reading and Senate debate in March 2026 concerning amending the Indian Act to decriminalize gaming in First Nations communities, which deal with enforcement, accountability and oversight.

First, I want to emphasize that the legislative change over gaming for First Nations is the right decision. It recognizes First Nations' right to self-determination and is a step toward economic reconciliation that is foundational to improving our communities' lives across all areas.

The economic disadvantages of the reserve system created by Canada have had effects on housing and clean water, not to mention policing and public safety, among countless other areas where we are struggling to catch up to the rest of Canada to provide equitable services on less capital dollars.

Our ability to generate finances has been greatly impaired by the colonial legislation of the Indian Act. Canada has an obligation to address this through meaningful legislative

financiers adéquats doivent faire partie intégrante de ce travail. J'ai déjà dit qu'il fallait mettre de l'ordre dans vos finances. Je le pensais alors tout autant que je le pense aujourd'hui. Et notre premier ministre, ainsi qu'un certain nombre d'économistes, est aussi de cet avis, d'autant plus que l'économie mondiale connaît présentement des changements sans précédent.

Je vous demande de soutenir ce projet de loi et de le faire avancer. Préservons la capacité des Premières Nations, comme les Chippewas de Rama et d'autres, de faire ce choix par nous-mêmes.

La vice-présidente : Nous allons maintenant entendre le grand chef Cody Diabo.

Cody Diabo, grand chef, Conseil des Mohawks de Kahnawàke : [*Le témoin s'exprime en langue autochtone.*]

Je suis le grand chef Cody Diabo, du Conseil des Mohawks de Kahnawà:ke. Je vous remercie de m'avoir invité aujourd'hui à m'exprimer au sujet du projet de loi S-241, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur les Indiens afin de réglementer les jeux d'argent pratiqués à partir des territoires des Premières Nations ou à l'intérieur de ceux-ci.

Plus tôt cette année, en avril 2026, nous avons soumis au Comité permanent des peuples autochtones un exposé de position sur le projet de loi S-241, qui retraçait l'histoire de Kahnawà:ke et exposait sa position sur les jeux d'argent.

Aujourd'hui, j'aimerais revenir sur certaines préoccupations importantes soulevées lors de la deuxième lecture et du débat au Sénat qui s'est tenu en mars 2026 concernant la modification de la Loi sur les Indiens visant à dépénaliser les jeux d'argent dans les communautés des Premières Nations, préoccupations qui portent sur l'application de la loi, les obligations redditionnelles qui en résultent et la surveillance.

Tout d'abord, je tiens à souligner que le fait de vouloir modifier les mesures législatives relatives aux jeux d'argent pour les Premières Nations est la bonne façon de procéder. Le gouvernement reconnaît en cela le droit des Premières Nations à l'autodétermination et pose un geste en faveur de la réconciliation économique, qui est fondamentale pour améliorer la vie de nos communautés dans tous les domaines.

Les désavantages économiques du système des réserves mis en place par le Canada ont eu des répercussions sur le logement et l'accès à l'eau potable, sans parler des services de police et de la sécurité publique. Ce ne sont que quelques-uns des innombrables domaines où nous avons du mal à rattraper le reste du Canada, car, avec les moyens financiers limités que nous avons, nous peinons à fournir des services équitables.

Notre capacité à générer des ressources financières a été considérablement entravée par cette loi coloniale qu'est la Loi sur les Indiens. Le Canada a l'obligation de remédier à cette

changes, which means removing legislative barriers in the Criminal Code sections that criminalize gaming. This legislative change is essential for economic relief, greater self-sufficiency and the exercise of inherent rights to self-govern.

Kahnawà:ke has an established legal and regulatory framework that is not new to the gaming industry and has responsibly maintained a legal framework governing gaming activities through our own gaming law since 1996. The law reflects Kahnawà:ke's exercise of its inherent right to self-government and its authority to regulate activities from its jurisdiction. The law was passed pursuant to a consensus-community decision-making process and ratified by the Kanien'kehá:ka of Kahnawà:ke. Its fundamental objectives are to promote economic development, self-sufficiency and good governance, while ensuring that gaming activities are conducted fairly, honestly and in the best interests of the Mohawks of Kahnawà:ke.

Like Canada or any other government, the Mohawk Council of Kahnawà:ke has the same vested interests, and these are to protect and create safe spaces for its people, provide services, generate economic activity and promote rights and interests. The question of oversight and accountability for gaming in First Nations communities is not a question, because it is already happening. The question is whether Canada will remove the legislative barriers and recognize First Nations in the gaming industry.

For our oversight, Kahnawà:ke's law empowers a regulatory Gaming Commission as an arm's-length body that oversees electronic gaming devices, interactive gaming, land-based activities and online gaming permits. Concrete steps to address anti-money laundering and counter-terrorism financing risks have also been taken through established regulations. Consumer protection, financial integrity and public health structures are built into Kahnawà:ke's gaming structure.

We have compliance officers who ensure adherence to safety, health and regulatory aspects of permits and have closed gaming establishments and revoked permits for non-compliance or activities that did not suit the interests or safety of the community. We also engage in regular consultation with the community on aspects of gaming and track social impacts that include crime, incident reports and health and safety issues

situation en procédant à des modifications législatives significatives. Cela comprend la suppression des obstacles juridiques présents dans les articles du Code criminel qui criminalisent les jeux d'argent. Cette modification législative est essentielle pour concrétiser le répit dont nous avons besoin sur le plan financier, nous assurer une plus grande autosuffisance et nous permettre d'exercer les droits inhérents à l'autonomie gouvernementale.

Dans le secteur des jeux d'argent, Kahnawà:ke dispose depuis un certain temps déjà d'un cadre juridique et réglementaire bien établi. Depuis 1996, notre communauté maintient de façon responsable un cadre juridique qui régit les activités de jeux d'argent grâce à sa propre loi sur les jeux d'argent. Cette loi exemplifie l'exercice par Kahnawà:ke de son droit inhérent à l'autonomie gouvernementale et de son autorité à réglementer les activités qui relèvent de sa compétence. Elle a été adoptée à l'issue d'un processus décisionnel communautaire fondé sur le consensus et elle a été ratifiée par les Kanien'kehá:ka de Kahnawà:ke. Ses objectifs fondamentaux sont de promouvoir le développement économique, l'autonomie et la bonne gouvernance, tout en veillant à ce que les activités de jeux d'argent soient menées de façon équitable, honnête et dans l'intérêt supérieur des Mohawks de Kahnawà:ke.

Le Conseil des Mohawks de Kahnawà:ke poursuit les mêmes intérêts fondamentaux que le gouvernement du Canada ou tout autre gouvernement, à savoir créer des espaces sûrs pour son peuple et les protéger, fournir des services, générer de l'activité économique, et promouvoir les droits et intérêts de sa communauté. La question de la surveillance et de la responsabilité en matière de jeux d'argent dans les communautés des Premières Nations ne se pose pas, car ces mécanismes sont déjà en place. La question est de savoir si le Canada éliminera les obstacles législatifs et reconnaîtra le fait que les Premières Nations ont leur place dans le secteur des jeux d'argent.

En matière de contrôle, les lois de Kahnawà:ke habilitent une commission de réglementation des jeux — un organisme indépendant — à superviser les appareils de jeux électroniques, les jeux interactifs, les activités terrestres et les autorisations de jeux en ligne. Des mesures concrètes visant à lutter contre les risques liés au blanchiment d'argent et au financement du terrorisme ont également été prises par le truchement de règlements établis. La protection des consommateurs, l'intégrité financière et les questions de santé publique sont intégrées à même les structures qui encadrent le secteur du jeu à Kahnawà:ke.

Nous disposons d'agents qui veillent au respect de tout ce qui touche à la sécurité, à la santé et à la réglementation des autorisations. Il nous est arrivé de fermer des établissements et de révoquer des autorisations pour cause de non-conformité ou lorsque des activités contraires aux intérêts ou à la sécurité de la communauté avaient été constatées. Nous menons également des consultations régulières avec la communauté sur divers aspects

related to gaming and gaming venues. The Kahnawà:ke Gaming Commission has issued mandatory player cards to access electronic gaming devices that monitor the frequency of local gambling and spending to ensure the impact on the community does not create negative social issues — something that I think Canadian establishments should learn from.

There should be no question of whether a gap exists in how First Nations gaming would be regulated. This is clearly being done. The gap exists with unequal access to gaming presented through the current legislative regime.

Inconsistencies only exist when the current system excludes First Nations from accessing and exercising equitable legal gaming activities compared to provinces. First Nations have comparable oversight and accountability practices, and any gaps that exist stem directly from First Nations' inability to engage in gaming on an equitable basis compared to provinces. The existing legal framework excludes First Nations from the gaming industry by referring to provincial governments or in accordance with provincial laws and regulations.

First Nations continue to be unlawfully and unfairly criminalized for exercising their inherent right to regulate, conduct and manage gaming activities from or within their territories.

Bill C-218, An Act to amend the Criminal Code (sports betting), in 2018, excluded First Nations from conducting and managing single-sport betting. This amendment was just another colonial practice embedded in Canadian law to prevent First Nations from reaping economic advantages.

Provinces have collected and retained gaming revenues generated on or connected to First Nations lands, with little or no profit-sharing with First Nations. The framework, as it exists, criminalizes and economically disadvantages First Nations.

Economic reconciliation means that Canada must lift barriers that prevent First Nations from accessing similar revenues generated from other governments or provide equal access. Legislating one government's economic opportunities while excluding First Nations is rooted in colonial practices. Economic reconciliation means equitable access and freedom to participate fully in the economy.

des jeux d'argent et nous suivons de près les impacts sociaux que cette activité peut avoir — notamment la criminalité —, les rapports d'incidents et les questions de santé et de sécurité liées aux jeux d'argent et aux établissements de jeux. Le conseil des jeux de Kahnawà:ke a mis en place des cartes de joueur qui sont obligatoires pour accéder aux appareils de jeux électroniques. Ces cartes permettent de surveiller la fréquence des jeux et les dépenses locales, et d'ainsi veiller à ce que les répercussions sur la communauté ne génèrent pas de problèmes sociaux indésirables — une pratique dont les établissements canadiens devraient selon moi s'inspirer.

Il ne devrait pas y avoir de doute quant à l'existence d'une lacune dans la façon dont les jeux d'argent des Premières Nations seraient réglementés. C'est clairement le cas. La lacune réside dans l'accès inégal aux jeux d'argent comme établi aux termes du régime législatif actuel.

Des incohérences n'existent que lorsque le système actuel empêche les Premières Nations d'accéder à des activités de jeux d'argent légales et d'exercer ces activités sur un pied d'égalité avec les provinces. Les Premières Nations disposent de pratiques de contrôle et de responsabilisation comparables, et les lacunes existantes découlent directement de leur incapacité à exercer des activités de jeux d'argent sur un pied d'égalité avec les provinces. Le cadre juridique actuel exclut les Premières Nations du secteur des jeux d'argent en renvoyant la question aux gouvernements provinciaux ou en se référant aux lois et règlements provinciaux.

Les Premières Nations continuent d'être illégalement et injustement criminalisées pour avoir exercé leur droit inhérent de réglementer, d'organiser et de gérer des activités de jeux d'argent à partir de leurs territoires ou à l'intérieur de ces derniers.

Le projet de loi C-218, Loi modifiant le Code criminel (paris sportifs), adopté en 2018 a exclu les Premières Nations de l'organisation et de la gestion des paris sur un seul sport. Cet amendement n'était qu'une pratique coloniale de plus ancrée dans le droit canadien pour empêcher les Premières Nations de faire des avancées sur le plan économique.

Les provinces ont perçu et conservé les recettes issues des jeux d'argent générées sur les terres des Premières Nations ou liées à celles-ci, et elles n'ont pas partagé, ou si peu, les bénéfices avec les Premières Nations. Le cadre actuel criminalise les Premières Nations et les désavantage sur le plan économique.

La réconciliation économique implique que le Canada doit lever les obstacles qui empêchent les Premières Nations d'accéder à des recettes similaires générées par d'autres gouvernements, ou leur garantir un accès égal à ces entrées. Le fait de légiférer sur les opportunités économiques qui pourraient profiter à son propre gouvernement tout en excluant les Premières Nations s'inscrit dans l'esprit des pratiques

In summary, removing barriers and rooting change through meaningful reconciliation are key to ensuring First Nations achieve economic success for future generations. The discriminatory framework, as it exists today, is a reflection of deep colonial structures embedded in Canadian law that must be removed.

We support Bill S-241 as a necessary step toward economic reconciliation and essential recognition of First Nations jurisdiction. Our established legal and regulatory framework over gaming is proof that effective oversight can happen. We just need Canada to recognize this, lift the existing legislative barriers and provide equal access to gaming.

Nia:wen.

The Deputy Chair: That was a little over but not too bad. Thank you very much. I really appreciate it. It sounded like you were wrapping up and coming to a good conclusion.

Thank you very much for the opening remarks from both of you. We will now proceed to questions from senators.

[*Translation*]

Senator Miville-Dechêne: I'm a senator from Quebec. You know that the Playground complex on your territory is in a sort of grey area under Quebec laws. Yet you make no secret of it — you organize international tournaments — so it's a well-known complex.

Based on your testimony, I understand that you have passed laws in your community to ensure that this complex operates smoothly. However, Senator Tannas's bill calls for the creation of a national commission that would obviously be under Indigenous control, but that would carry out the regulatory work. Because, frankly, there isn't much of a separation between you, the regulators, and those you regulate, having a national commission would instill a sense of confidence in the fact that the authority is completely independent from developers, for example.

Is that something you are considering or would like to have? You are in a no man's land, from a legal standpoint. Would you agree to participate in a commission that would set all the rules and operate well beyond Kahnawake?

colonialistes. La réconciliation économique véritable signifie un accès équitable et la liberté de participer pleinement à l'économie.

En résumé, l'élimination des obstacles et l'ancrage du changement par le truchement d'une réconciliation significative sont essentiels pour garantir que les Premières Nations atteignent la prospérité économique au profit des générations futures. Le cadre discriminatoire qui existe à l'heure actuelle est le reflet de structures coloniales profondément ancrées dans le droit canadien, et ces structures doivent être éliminées.

Nous soutenons le projet de loi S-241, qui constitue une étape nécessaire vers la réconciliation économique et une reconnaissance indispensable de la compétence des Premières Nations. Le cadre juridique et réglementaire que nous avons établi concernant les jeux d'argent prouve qu'une surveillance efficace est possible. Il suffit que le Canada le reconnaisse, lève les obstacles législatifs existants et garantisse un accès égal aux jeux d'argent.

Nia:wen .

La vice-présidente : Vous avez légèrement dépassé le temps imparti, mais ce n'est pas grave. Merci beaucoup. Je vous en suis très reconnaissante. On aurait dit que vous terminiez et que vous arriviez à une bonne conclusion.

Merci beaucoup à vous deux pour vos déclarations liminaires. Nous allons maintenant passer aux questions des sénateurs.

[*Français*]

La sénatrice Miville-Dechêne : Je suis une sénatrice du Québec. Vous savez que le complexe Playground sur votre territoire est dans une sorte de zone grise au regard des lois du Québec. Pourtant, vous ne vous cachez pas, vous organisez des tournois internationaux, donc c'est un complexe bien connu.

À la suite de votre témoignage, je comprends que vous avez adopté des lois dans votre communauté pour vous assurer que ce complexe fonctionne bien. Or, le projet de loi du sénateur Tannas invite plutôt à la création d'une commission nationale qui serait évidemment sous le contrôle des Autochtones, mais qui ferait le travail de réglementation. Parce que, à vrai dire, il n'y a pas beaucoup de distance entre vous qui réglementez et ceux que vous réglementez. Le fait d'avoir une commission nationale créerait une espèce de confiance dans le fait que l'autorité est complètement indépendante des promoteurs, par exemple.

Est-ce quelque chose que vous envisagez ou que vous tenez à avoir? Parce que vous êtes dans un *no man's land* en termes juridiques. Est-ce que vous seriez d'accord à participer à une commission qui édicterait toutes les règles et qui serait bien au-delà de Kahnawake?

[*English*]

Mr. Diabo: I'll respond in English because I don't speak French. Just to clarify, there is no grey area. The Playground establishment is regulated and permitted by the Kahnawà:ke Gaming Commission. We don't need the provincial regulations. We have shown that we are more than capable of regulating gaming.

Another question in terms of that — I just wanted to clear that one up — is the question about a national regulating body. Do provinces need a national regulating body? Why would First Nations across Turtle Island need to adhere to one national body, as opposed to the provinces doing that? Is there a difference in terms of the provinces having more knowledge or skills than First Nations do? As I stated, we have a 30-year track record of responsible regulations in gaming, and we continuously evolve when situations change in terms of the digital world that we're in now. I wanted to push back on that. It's upsetting.

Senator Miville-Dechêne: It's upsetting. So you would not participate in a national body, a commission that would have rules for all Indigenous communities?

Mr. Diabo: There should be no national body that dictates to individual First Nations. What we support is an association and working with our fellow brothers and sisters out there as to what responsible gaming is and what are things that should be implemented or should be in their own laws or their own commissions. So it would be a type of First Nations advisory or First Nations gaming association, where we can all learn from one another.

Anywhere globally, any time there are good ideas, they should be shared with others. We shouldn't be working in isolation. But to say that one body will control all First Nations, but then provinces can do their own thing — it is all or none. Either everyone has to adhere to something and standards — and I think that is what needs to be done. There need to be standards that are the minimum standards. I advocate for the mandatory player cards. Right now, no provincial entity mandates that you have to have a player's card to go into the establishment and play. You can just play, and there is no tracking in terms of how much money you're putting in and what you win, but in Kahnawà:ke it's a mandatory system. You have to register and you have to put that card through in order to play.

[*Traduction*]

M. Diabo : Tout d'abord, pour clarifier les choses, soulignons qu'il n'y a pas de zone d'ombre. L'établissement Playground est réglementé et autorisé par la commission des jeux de Kahnawà:ke. Nous n'avons pas besoin de la réglementation provinciale. Nous avons démontré que nous sommes tout à fait capables de réglementer nous-mêmes les jeux d'argent.

Une autre question à ce sujet — je tenais simplement à clarifier ce point — concerne l'organisme national de réglementation. Les provinces ont-elles besoin d'un organisme national de réglementation? Est-ce que toutes les Premières Nations de l'Île de la Tortue devraient se soumettre à un organisme national, plutôt que ce soit les provinces qui le fassent? Sur le plan des connaissances ou des compétences, y a-t-il une différence entre les provinces et les Premières Nations? Comme je l'ai indiqué, nous avons trente ans d'expérience dans la réglementation responsable des jeux d'argent, et nous évoluons sans cesse à mesure qu'évolue le monde numérique dans lequel nous vivons désormais. Je tenais à répondre à cela. C'est contrariant.

La sénatrice Miville-Dechêne : C'est contrariant. Vous ne participeriez donc pas à un organisme national, c'est-à-dire à une commission qui établirait des règles pour toutes les communautés autochtones?

M. Diabo : Il ne devrait pas y avoir d'organisme national qui dicte leur conduite à toutes les Premières Nations. Ce que nous soutenons, c'est la création d'une association et la collaboration avec nos frères et sœurs pour définir ce qu'est le jeu responsable ainsi que les mesures qui devraient être mises en œuvre ou intégrées dans leurs propres lois ou au sein de leurs propres commissions. Il s'agirait donc d'une sorte de conseil consultatif des Premières Nations ou d'une association des Premières Nations pour le jeu, où nous pourrions tous apprendre les uns des autres.

Partout dans le monde, dès qu'il y a de bonnes idées, elles devraient être communiquées aux autres. Nous ne devrions pas travailler chacun de notre côté. De là à dire qu'un seul organisme devrait contrôler toutes les Premières Nations, alors que les provinces pourraient agir à leur guise — c'est tout ou rien. Il faudrait que tout le monde adhère à un ensemble de règles et de normes — et je pense que c'est ce qu'il faut faire. Il faut établir des normes planchers. Je plaide en faveur des cartes de joueur obligatoires. À l'heure actuelle, aucune autorité provinciale n'impose à qui que ce soit de posséder une carte de joueur pour entrer dans un établissement et jouer. On peut tout simplement jouer, et il n'y a aucun suivi quant aux sommes misées ni aux gains. En revanche, à Kahnawà:ke, ce système est incontournable. Si vous voulez jouer, vous devez vous inscrire et présenter cette carte.

Senator Miville-Dechêne: I'd like to have some results from those years. Do you have statistics? Has it increased the problems of addiction in Kahnawà:ke or not? Who is coming to this complex? Are they mostly out-of-community people, or is it mainly used by the community?

Mr. Diabo: We have all that, and that's held within our Gaming Commission, and we have shown that there has been no uptake in addictions in Kahnawà:ke. The frequency is minimal from Kahnawà:ke itself. Everything is tracked. There are self-exclusions of people. If there is anything that is triggering — and this goes not just for Kahnawà:ke, the people from the community, but for all customers who are attending the establishment. Things are tracked, and if there is anything out of the ordinary, the Gaming Commission or the building management could intervene in terms of some, let's say, concerning activities.

Senator Prosper: Thank you to our witnesses. Grand Chief Diabo, I'll start with a question just to follow up on Senator Miville-Dechêne's. If I understand your evidence correctly — and congratulations for what I believe is having a regulatory regime that seems to offer something different than provincial licensed regimes — I think you mentioned safety cards and things to provide that monitoring mechanism.

Getting back to the point, is it your evidence that the regulatory framework should be within the domain of each individual First Nation and not follow any overarching commission, whether that be nationally for First Nations or provincially for First Nations? You believe it's still within the domain of each individual nation, correct?

Mr. Diabo: Yes, it's my belief that the regulations or the commissions should be local to the community. That's not to say there can't be a body that provides best practices. For some First Nations that are just getting into the industry, obviously, there is a lot of back office and infrastructure that are needed. Could a First Nations advisory or association help with that until the First Nation is able to create their own law and get their own commission up and going? That's something that First Nations can work together on for sure. But it shouldn't be somebody else somewhere else deeming how gaming should be in your territory. We're the ones who best know our territories and our people, and we should be the ones who are governing and regulating that within our territory.

La sénatrice Miville-Dechêne : J'aimerais disposer de quelques résultats concernant ces dernières années. Avez-vous des statistiques à donner? Cela a-t-il accru les problèmes de dépendance à Kahnawà:ke ou non? Qui fréquente ce complexe? S'agit-il principalement de personnes de l'extérieur, ou est-il surtout utilisé par la communauté elle-même?

M. Diabo : Nous disposons de toutes ces données, qui sont gérées par notre commission des jeux de hasard, et nous avons démontré qu'il n'y a pas eu d'augmentation des cas de dépendance dans le territoire de Kahnawà:ke. Le taux est minime au sein même la communauté de Kahnawà:ke. Tout est suivi de près. Des mécanismes d'auto-exclusion sont prévus. Si un élément déclencheur est repéré — et cela ne concerne pas seulement les membres de la communauté de Kahnawà:ke, mais tous les clients qui fréquentent l'établissement —, tout est suivi de près, et en cas d'anomalie, la commission des jeux de hasard ou la direction de l'établissement peut intervenir face à, disons, certaines activités préoccupantes.

Le sénateur Prosper : Je remercie nos témoins de leur présence. Grand chef Diabo, je vais commencer par vous poser une question qui donne suite à celle de la sénatrice Miville-Dechêne. Si j'ai bien compris votre témoignage — et je tiens à vous féliciter pour ce qui me semble être un régime réglementaire qui offre une approche différente de celle des régimes provinciaux d'octroi de permis —, je crois que vous avez évoqué des cartes de sécurité et d'autres dispositifs destinés à mettre en place ce mécanisme de surveillance.

Pour en revenir au sujet, est-ce que vous estimez que le cadre réglementaire devrait relever de la compétence de chaque Première Nation et ne pas dépendre d'une commission supérieure, qu'elle soit nationale ou provinciale? Vous pensez donc que cette responsabilité relève toujours de la compétence de chaque nation prise individuellement, n'est-ce pas?

M. Diabo : Oui, je suis convaincu que la réglementation ou la commission devraient relever de la collectivité locale. Cela ne veut pas dire qu'il ne devrait pas y avoir un organisme chargé de définir les pratiques exemplaires. Pour certaines Premières Nations qui font leurs premiers pas dans ce secteur, il est évident qu'il y a un important besoin en matière d'administration et d'infrastructures. Une association ou un comité consultatif des Premières Nations pourrait-il apporter son aide à cet égard jusqu'à ce que la Première Nation soit en mesure d'élaborer ses propres lois à cet égard et de mettre en place sa propre commission? C'est certainement un domaine dans lequel les Premières Nations peuvent collaborer. Mais ce n'est pas à quelqu'un d'autre, quelque part ailleurs, de décider comment les jeux d'argent doivent être gérés sur votre territoire. Nous sommes ceux qui connaissent le mieux nos territoires et nos peuples, et c'est à nous qu'il revient de régir et de réglementer ces activités au sein de notre territoire.

Senator Prosper: To your position, there is nothing really to prevent, say, a First Nation, even provincially, from "going rogue," let's say, and developing their own mechanisms that will seem to be not in accordance with best practices, since it's within the domain of the council or the local government itself. Correct?

Le sénateur Prosper : D'après vous, rien n'empêche vraiment, par exemple, une Première Nation, même au niveau provincial, de « faire cavalier seule », disons, et de mettre en place ses propres mécanismes qui pourraient sembler ne pas être conformes aux pratiques exemplaires, puisque cela relève de la compétence du conseil ou de l'administration locale elle-même, n'est-ce pas?

Mr. Diabo: I mean, I guess the same thing could be said for the provinces, right? What is preventing the provinces from doing that? There are still laws that have to be adhered to. We can propose is what we do in Kahnawà:ke — these are the best practices. I don't think any First Nation wants to "go rogue." Unfortunately, we are placed in situations that don't allow us to grow the way we need to. It is a big "what if" statement to say, "What if First Nations go rogue?" That means going rogue on our own people, on our own territories, and that is something that responsible First Nations leaders do not do for their people.

M. Diabo : Je veux dire, je suppose qu'on pourrait dire la même chose des provinces, n'est-ce pas? Qu'est-ce qui empêche les provinces de faire cela? Il y a toujours des lois à respecter. Ce que nous pouvons proposer, c'est ce que nous faisons sur le territoire de Kahnawà:ke — car ce sont ses pratiques exemplaires. Je ne crois pas qu'une Première Nation souhaite « faire cavalier seul ». Malheureusement, nous sommes placés dans des situations qui ne nous permettent pas de nous développer comme nous le devrions. C'est une grande question hypothétique que de se poser la question suivante : « Et si les Premières Nations décidaient de faire cavalières seules? ». Cela reviendrait à faire cavalier seul par rapport à notre propre peuple, à nos propres territoires, et c'est là un comportement que des dirigeants responsables des Premières Nations n'adoptent pas envers leur peuple.

Senator Prosper: Chief Williams, I want to delve into your point about being managed by OLG. They also manage your competitors. Can you just comment on what the optics or the realities of that look like for you and your business?

Le sénateur Prosper : Chef Williams, j'aimerais revenir sur ce que vous avez dit concernant le fait que votre entreprise soit gérée par la Société des loteries et des jeux de l'Ontario. Cette société gère également les activités de vos concurrents. Pourriez-vous nous dire comment cela se traduit concrètement pour vous et votre entreprise, tant sur le plan de l'image que sur le plan de la réalité?

Mr. Williams: I've been involved with Casino Rama through its development going back to 1993. I was the vice-president there for five years, working for Casino Rama; I was on the executive team. I worked for my community to develop Casino Rama back in 1993 to 1996 and its implementation.

M. Williams : J'ai participé au projet du Casino Rama dès sa création, en 1993. J'y ai occupé le poste de vice-président pendant cinq ans; je faisais partie de l'équipe de direction. De 1993 à 1996, je me suis engagé au service de ma communauté pour contribuer au développement du Casino Rama et à sa mise en œuvre.

The whole intent of Rama pursuing gaming was that eventually we would be the operator — we would be the owner, and we would be the operator. We were actually given — when I say "given," I'm talking about Casino Rama — two years of non-competition. However, OLG opened Casino Niagara six months after we opened, which was competition for us. Windsor was far enough removed that Windsor's competition was Detroit. In subsequent years, we've seen OLG, which operates and regulates all gaming in Ontario, compete with itself. That means there are a number of commercial gaming sites in the Toronto area that compete with us, but OLG regulates us all.

L'objectif premier des Chippewas de Rama en se lançant dans les jeux d'argent était qu'au bout du compte, nous devenions à la fois l'exploitant et le propriétaire du casino. On nous a en effet accordé — quand je dis « nous », je parle du Casino Rama — une clause de non-concurrence de deux ans. Cependant, la Société des loteries et des jeux de l'Ontario a ouvert le Casino Niagara six mois après l'ouverture de notre casino, ce qui a constitué une concurrence pour nous, alors que Windsor était suffisamment éloigné pour que sa concurrence provienne de Détroit. Au cours des années suivantes, nous avons vu la société, qui gère et réglemente l'ensemble des jeux d'argent en Ontario, entrer en concurrence avec elle-même. Cela signifie qu'il existe plusieurs établissements de jeux d'argent commerciaux dans la région de Toronto qui entrent en concurrence avec nous, mais c'est la Société des loteries et des jeux de l'Ontario qui nous réglemente chacun de ces établissements.

Is that fair? It's as if you had a restaurant and it was doing well, and then the city said, "We're opening up a restaurant, too, but we regulate whether you get a permit to continue. We've got ours over here, and we're doing good." It's competition we've been up against from within. Is that fair? I don't know where else that happens. I really don't.

We as First Nations work in the casino. I worked in the industry for five years. I am pretty much aware of what needs to be done and how it needs to be done because when I developed the casino, we set up those standards. We set up the regulations. We indicated that we would play by the rules of the game, and we have. But the rules of the game have changed, and now we are competing.

That may be a long answer to your question, but when you are competing against the people who regulate you, it makes for challenging circumstances. At one time, we were doing $500 million in revenue. Now, we are doing $200 million. Any community that does $200 million is doing well —

The Deputy Chair: Thank you. I appreciate that. Perhaps others can follow up on this line of questioning to allow you to express anything further you would like to say on that.

Grand Chief Diabo, given your answer to Senator Miville-Dechêne's question earlier, I'm wondering about this. Senator Tannas, in his opening remarks yesterday, talked about a wide-ranging amendment that he would be open to for this bill that would provide not just an opt-in but rather a requirement for First Nations who would be able to access this. Tell me if I'm getting it wrong here, but I believe that it would require that a First Nation agree to submit to either a provincial regulation or a national regulatory body. That is what Senator Tannas, as the sponsor of this bill, was advocating to allay any concerns.

I assume that you would not agree to that and that it's something you don't think is acceptable. Is that correct?

Mr. Diabo: Whatever a First Nation chooses to do, that's their decision. At Kahnawà:ke, we have a commission. There's nothing that will supersede our commission.

Again, I would pose the following question to the Canadian representatives: If the UN created an international gaming commission, would you follow it and take direction from it, or would you create your own framework, taking best practices

Est-ce équitable? C'est comme si vous aviez un restaurant qui marchait bien, et que la ville vous disait : « Nous ouvrons aussi un restaurant, mais c'est nous qui décidons si vous obtenez ou non l'autorisation de poursuivre vos activités. Notre restaurant est là-bas, et les affaires marchent bien pour nous ». C'est une concurrence interne à laquelle nous faisons face. Est-ce juste? Je ne sais pas dans quel autre secteur cela se produit. Je ne le sais vraiment pas.

En tant que membres des Premières Nations, nous travaillons au casino. J'ai moi-même travaillé dans ce secteur pendant cinq ans. Je sais très bien ce qu'il faut faire, et comment il faut s'y prendre, car lorsque j'ai mis en place ce casino, c'est nous qui avons établi ces normes. C'est nous qui avons défini les règles. Nous avions indiqué que nous respecterions les règles du jeu, et c'est ce que nous avons fait. Mais les règles du jeu ont changé, et aujourd'hui, nous faisons face à une concurrence.

C'est peut-être une réponse un peu longue à votre question, mais quand on est en concurrence avec les gens qui réglementent nos établissements, cela crée des conditions difficiles. À une certaine époque, notre chiffre d'affaires s'élevait à 500 millions de dollars. Aujourd'hui, il s'établit à 200 millions de dollars. Toute communauté qui réalise un chiffre d'affaires de 200 millions de dollars se porte bien...

La vice-présidente : Je vous remercie, et je vous suis reconnaissante de vos réponses. D'autres sénateurs pourront donner suite à cette série de questions afin de vous permettre d'ajouter tout ce que vous souhaiteriez dire à ce sujet.

Grand chef Diabo, compte tenu de votre réponse à la question posée tout à l'heure par la sénatrice Miville-Dechêne, je m'interroge à ce sujet. Dans la déclaration préliminaire qu'il a faite hier, le sénateur Tannas a évoqué un amendement de grande envergure qu'il serait disposé à apporter au projet de loi et qui prévoirait non seulement une option d'adhésion, mais plutôt une obligation pour les Premières Nations qui souhaitent avoir accès à ces possibilités. Dites-moi si je me trompe, mais je crois que cela exigerait qu'une Première Nation accepte de se soumettre soit à une réglementation provinciale, soit à un organisme de réglementation national. C'est ce que le sénateur Tannas, en tant que parrain du projet de loi, préconisait pour apaiser les inquiétudes.

Je suppose que vous n'approuveriez pas cette idée et que vous la considéreriez comme inacceptable, n'est-ce pas?

M. Diabo : Quelle que soit la décision prise par une Première Nation, cette décision leur appartient. Sur le territoire de Kahnawà:ke, nous avons une commission, et rien ne peut prévaloir sur notre commission.

Là encore, je poserais la question suivante aux représentants canadiens : si l'ONU créait une commission internationale des jeux d'argent, choisiriez-vous de vous conformer à ses règles et de suivre ses directives, ou préféreriez-vous créer votre propre

from that and implementing them into your own regulatory regime? I think any sovereign nation would choose the latter. Others might choose to follow the former, but that's up to the individual communities.

I am saying that Kahnawà:ke —

The Deputy Chair: Excuse me. What Senator Tannas was saying as the sponsor of this bill was that he would be open to having that as a requirement that First Nations who wanted to be governed by this would have to choose to be governed either by the provincial regulation of the province they are in or by the national regulatory body. It's one or the other. Otherwise, you don't get to benefit from this particular bill. Is that correct, Senator Tannas?

Senator Tannas: No.

The Deputy Chair: Please explain then.

Senator Tannas: What I mentioned yesterday was that it would be worth having a discussion and that I would open to an amendment and have, in fact, contemplated one where being a member of a self-regulatory organization would be required.

There could be many. There could be a schedule of self-regulatory organizations. That would be the condition. You may have sophisticated First Nations that have the ability to band together and form one self-regulatory organization that could be recognized by the minister or placed on the schedule. You could have many. You might have a regional one. In the case of Kahnawà:ke, they may have their own, without anyone else.

That is, I think, what we're talking about to try to alleviate the concerns around this regulatory issue. It is important, though, that we continue to hear from these folks about what they do already.

The Deputy Chair: Was that what you proposed yesterday? I thought it was an either-or. I thought you said it was either a provincial regulatory body or a national regulatory body.

Senator Tannas: If we look at the United States' example, the tribe is either in a compact with the state — and it's not that they have necessarily agreed to follow the same rules as everybody else in the state, but they have an agreement with the state, and many of them are customized — or they are a member of a self-regulatory organization, whether national, regional or

cadre réglementaire, en vous inspirant des pratiques exemplaires de cette commission, afin de les intégrer dans votre propre régime réglementaire? Je pense que n'importe quelle nation souveraine opterait pour la seconde solution. D'autres pourraient choisir la première option, mais cette décision revient à chaque communauté.

Ce que je veux dire, c'est que la Première Nation de Kahnawà:ke...

La vice-présidente : Excusez-moi de vous interrompre. En tant que parrain du projet de loi, ce que le sénateur Tannas disait, c'est qu'il serait disposé à prévoir une disposition selon laquelle les Premières Nations qui souhaitent être soumises à ce texte de loi devraient choisir d'être régies soit par la réglementation provinciale de la province dans laquelle elles se trouvent, soit par l'organisme national de réglementation. Elles doivent choisir l'un ou l'autre, sinon, elles ne peuvent pas bénéficier de ce projet de loi. Est-ce exact, sénateur Tannas?

Le sénateur Tannas : Non.

La vice-présidente : Veuillez alors expliquer vos propos.

Le sénateur Tannas : Ce que j'ai mentionné hier, c'est qu'il serait utile d'en discuter et que je serais disposé à apporter un amendement; j'ai d'ailleurs envisagé un amendement qui rendrait obligatoire l'adhésion à un organisme d'autoréglementation.

Il pourrait y en avoir plusieurs. Il pourrait y avoir une liste d'organismes d'autoréglementation, mais ce serait la condition à remplir. Il pourrait y avoir des Premières Nations bien organisées qui sont capables de s'unir pour former un seul organisme d'autoréglementation, lequel pourrait être reconnu par le ministre ou inscrit sur la liste. Il pourrait y en avoir plusieurs, et il pourrait y en avoir un à l'échelle régionale. Dans le cas de la Première Nation de Kahnawà:ke, elle pourrait avoir son propre organisme, indépendamment d'autres Premières Nations.

C'est, je crois, ce dont nous parlons pour tenter d'apaiser les inquiétudes liées à cette question de réglementation. Il est toutefois important que ces personnes continuent à nous faire part de ce qu'elles font déjà.

La vice-présidente : Est-ce bien ce que vous avez proposé hier? Je croyais qu'il fallait choisir entre les deux. Je croyais que vous aviez dit qu'elles devaient adhérer soit à un organisme de réglementation provincial, soit à un organisme de réglementation national.

Le sénateur Tannas : Si l'on prend l'exemple des États-Unis, soit la tribu a conclu un accord avec l'État — ce qui ne signifie pas nécessairement qu'elle a accepté de suivre les mêmes règles que tous les autres acteurs de l'État, mais qu'elle a conclu un accord avec cet État, souvent établi sur mesure —, soit elle est membre d'un organisme d'autoréglementation, qu'il soit

individual. There are many examples of there being more than one self-regulatory organization within an industry. That's what I would like to explore through an amendment.

The Deputy Chair: Thank you for clarifying. I won't take any more of my colleagues' time.

Senator Simons: Thank you very much. In the language of Treaty 6, *hiy hiy* and *mahsi'cho*.

I want to understand the impact of online gaming, the effect that it has had on your revenues from your perspectives and how you would manage online gaming should you have the power to host it on your properties.

Mr. Diabo: I'm trying to unpack just because of what came before.

Essentially, we operated online for many years, and then the change in Bill C-218 came along and we were pushed out of the Ontario market, effectively cutting us off from a major portion of our online revenues. Subsequently, we had to close the online part of our business at that time.

We've had the cards stacked against us because Canada and the province were going after our customers. Claiming that Kahnawà:ke was not a legitimate jurisdiction, obviously, pushed people away from us to go under Ontario. Now, I think competition is good, for sure, but it should not be at the expense of First Nations having to take the brunt of missing out on economic activity.

It is no secret that First Nations are severely underfunded. Cuts are always happening. From Kahnawà:ke's end, we don't want to be waiting for federal funding to do things. We need to do things, and own-source revenue is key to that. Gaming is a key aspect of own-source revenue. We govern it and regulate it responsibly. Having the online aspect was beneficial during COVID-19. We've moved away from some of that, but there is still a large contingent of people who do things online. Being able to operate online is beneficial for our economy.

Senator Simons: I wanted to mention that your operations suffered a huge, dramatic loss in revenues. Essentially, $300 million disappeared. Do you attribute some of that to competition from online sports betting in Ontario?

national, régional ou individuel. Il existe de nombreux exemples où un même secteur compte plusieurs organismes d'autoréglementation. C'est cette idée que je souhaiterais approfondir par l'intermédiaire d'un amendement.

La vice-présidente : Je vous remercie de ces précisions. Je ne vais pas abuser davantage du temps de mes collègues.

La sénatrice Simons : Merci beaucoup. Selon le libellé du Traité n° 6, *hiy hiy* et *mahsi'cho* .

Je souhaite comprendre l'incidence des jeux d'argent en ligne, leurs répercussions sur vos recettes selon votre point de vue, ainsi que la manière dont vous géreriez ces jeux si vous aviez la possibilité de les proposer dans vos établissements.

M. Diabo : J'essaie de décortiquer cette question, justement en raison de ce qui s'est passé auparavant.

Essentiellement, nous avons exercé nos activités en ligne pendant de nombreuses années, puis le projet de loi C-218 a été adopté, et nous avons été contraints de quitter le marché ontarien, ce qui nous a privés d'une part importante de nos revenus en ligne. Par la suite, nous avons donc dû mettre fin à la partie en ligne de nos activités.

Nous avons été désavantagés, car le Canada et la province cherchaient à attirer nos clients. En affirmant que le territoire de Kahnawà:ke n'était pas une juridiction légitime, ils ont évidemment poussé les gens à se tourner vers l'Ontario plutôt que vers nous. J'estime bien sûr que la concurrence est une bonne chose, mais elle ne devrait pas être encouragée au détriment des Premières Nations, qui doivent supporter le poids de cette perte d'activités économiques.

Ce n'est un secret pour personne que les Premières Nations souffrent d'un grave sous-financement. Les restrictions budgétaires se produisent constamment. En tant que membres de la Première Nation de Kahnawà:ke, nous ne voulons pas attendre que le gouvernement fédéral nous accorde des fonds pour agir. Nous devons prendre les choses en main, et des revenus autonomes sont essentiels à cet égard. Les jeux d'argent constituent un volet clé de ces revenus autonomes. Nous gérons et réglementons les jeux d'argent de manière responsable. Le fait de disposer d'une offre en ligne s'est avéré bénéfique pendant la pandémie de COVID-19. Nous nous sommes quelque peu éloignés de ce modèle, mais il existe encore un grand nombre de personnes qui effectuent leurs transactions en ligne. La possibilité d'exercer nos activités en ligne est bénéfique pour notre économie.

La sénatrice Simons : Je tenais à souligner que votre entreprise a subi une perte de chiffre d'affaires considérable et spectaculaire. Concrètement, 300 millions de dollars se sont évaporés. Attribuez-vous en partie cette situation à la concurrence découlant des paris sportifs en ligne en Ontario?

Mr. Williams: Definitely, that's a big factor in driving revenues, not just at Casino Rama but at other gaming operations in southern Ontario, as well.

When it comes to regulatory issues, I appreciate where other First Nations are in determining what they're going to do, how they are going to do it, and whom they are going to work with. I have total respect for that.

One thing we have done over the last 30 years is we have developed this relationship, not just with OLG but with AGCO, the regulating body. There are things that can be learned on both sides. I believe in a collaborative effort to manage "igaming" going forward, but we need to be in the game.

Senator McBean: Chief Williams, my background is sport, so I got the sense — when you said you just wanted to compete, but then you said you wanted to compete against the OLG, which makes me think you don't want to just compete within the league; you want to create your own league. Whether it is a provincial, national or an international governing body, they set the rules so the competition is fair.

In competing against the OLG and getting customers, one of the ways a new "league" could be successful is by changing the rules. Some of the things that concern me with this piece of legislation is that a gambling age could go lower, right? On some First Nations at some gambling sites, smoking rules don't apply. If you are trying to win new clients and customers, one of the ways to do that is by changing the rules.

I will ask the Grand Chief the same question: How will First Nations collaborate with a province with respect to regulations such as age restrictions, addiction supports, financial compliance and consumer protections to make sure it is fair for the participants and that people are not just gravitating to the easiest and most accessible product?

Mr. Williams: What we know as far as the gaming industry and how things operate, it works.

Senator McBean: You are currently operating under a regulated system.

Mr. Williams: Yes, but it works.

M. Williams : C'est assurément un facteur déterminant de la croissance du chiffre d'affaires non seulement de Casino Rama, mais aussi d'autres établissements de jeux du sud de l'Ontario.

En ce qui concerne les questions réglementaires, je comprends la démarche des autres Premières Nations qui cherchent à déterminer ce qu'elles vont faire, comment elles vont s'y prendre et avec qui elles vont collaborer. J'ai le plus grand respect pour ce processus.

Au cours des 30 dernières années, nous avons notamment développé cette relation, non seulement avec la Société des loteries et des jeux de l'Ontario, mais aussi avec la Commission des alcools et des jeux de l'Ontario, ou CAJO, c'est-à-dire l'organisme de réglementation. Il y a des enseignements à tirer de part et d'autre. Je crois en une approche collaborative de la gestion des jeux d'argent en ligne à l'avenir, mais nous devons être de la partie.

La sénatrice McBean : Chef Williams, j'ai des antécédents sportifs, alors j'ai eu l'impression... lorsque vous avez déclaré que vous vouliez simplement participer à la concurrence, mais que vous avez ensuite précisé que vous souhaitiez rivaliser avec la Société des loteries et des jeux de l'Ontario, cela m'a amenée à penser que vous ne vouliez pas vous contenter de concourir au sein de la ligue, mais que vous souhaitiez créer votre propre ligue. Qu'il s'agisse d'un organisme de réglementation provincial, national ou international, il établit les règles afin que la concurrence soit équitable.

L'un des moyens pour une nouvelle « ligue » de rivaliser avec la Société des loteries et des jeux de l'Ontario et d'attirer des clients consisterait à modifier les règles. L'un des aspects du projet de loi qui m'inquiète, c'est que l'âge légal pour jouer pourrait être abaissé, n'est-ce pas? Dans certaines Premières Nations, sur certains sites de jeux, les règles relatives au tabac ne s'appliquent pas. Si l'on cherche à attirer de nouveaux clients, l'un des moyens d'y parvenir est justement de modifier les règles.

Je poserai la même question au grand chef : comment les Premières Nations vont-elles collaborer avec la province en ce qui concerne la réglementation relative aux restrictions liées à l'âge, à l'aide en matière de dépendance au jeu, à la conformité financière et à la protection des consommateurs, afin de garantir que les participants bénéficient de conditions équitables et d'éviter que les gens ne se tournent systématiquement vers le produit le plus facile d'accès?

M. Williams : D'après ce que nous savons du secteur des jeux d'argent et de son fonctionnement, nous estimons qu'il fonctionne bien.

La sénatrice McBean : À l'heure actuelle, vous exercez vos activités dans le cadre d'un système réglementé.

M. Williams : Oui, mais le secteur fonctionne bien.

I am saying that if it works for Ontario and the province, why wouldn't it work for us as First Nations? Why wouldn't we hold 18 as an age limit? Why would we not be concerned with the health and the welfare of our clients when it comes to smoking? Why would we not?

We are certainly concerned about the health and welfare of our own employees when it comes to health and safety issues — workplace issues. It is just good practice and good management to look after the marginalized — we come from that world — to move forward, as we have learned, in the industry.

I am saying, "Okay, run Casino Niagara however you want to run it. When it comes to marketing activities, let us run it the way we want to run it so we can compete with you." Right now, we can't because they are sending all kinds of dollars for development at Casino Niagara and not as much to Casino Rama. They are the ones who actually control the purse strings.

Senator McBean: Thank you.

[*Translation*]

Senator Oudar: It's my turn to welcome you both. I will also ask my questions in French. You can answer in English if you like.

I'll start with you, Grand Chief Diabo, regarding player protection, particularly for online gaming.

In your presentation, I really appreciated that you outlined certain measures to prevent social problems. You talked about compliance officers, community protection and all the health issues related to gaming. I understand the autonomy objectives you are pursuing for both.

Shouldn't the legislation include common core principles, minimum standards for player protection? When it comes to responsible gambling, shouldn't there be a common framework that applies to all the major prevention objectives, without infringing on the autonomy of each nation? I think we all agree on the need to prevent problems related to gambling, particularly online gambling.

I would like you to share your thoughts on that. Doesn't the bill include solutions to crystallize, from a legislative standpoint, this balance between autonomy and the major objectives of player protection? I'll start with you, Grand Chief Diabo, and then Chief Williams.

Ce que je veux dire, c'est que si cela fonctionne pour l'Ontario et la province, pourquoi cela ne fonctionnerait-il pas pour nous, les membres des Premières Nations? Pourquoi n'établirions-nous pas la limite d'âge à 18 ans? Pourquoi ne nous préoccuperions-nous pas de la santé et du bien-être de nos clients en ce qui concerne le tabagisme? Pourquoi ne le ferions-nous pas?

Nous nous soucions bien sûr de la santé et du bien-être de nos propres employés, lorsqu'il est de la santé et de la sécurité au travail — c'est-à-dire de problèmes liés au milieu de travail. La nécessité de prendre soin des personnes marginalisées — nous venons nous-mêmes de ce milieu — et d'aller de l'avant, comme nous l'avons appris dans ce secteur, relève tout simplement des bonnes pratiques et d'une bonne gestion.

Ce que je dis, c'est : « D'accord, gérez le Casino Niagara comme bon vous semble. Mais en ce qui concerne les activités de commercialisation, laissez-nous les mener comme nous l'entendons afin que nous puissions vous faire concurrence ». Pour l'instant, nous ne pouvons pas le faire, car ils consacrent des sommes considérables au développement du Casino Niagara, mais beaucoup moins au développement du Casino Rama. Ce sont eux qui, en réalité, tiennent les cordons de la bourse.

La sénatrice McBean : Je vous remercie.

[*Français*]

La sénatrice Oudar : À mon tour de vous souhaiter la bienvenue à tous les deux. Moi aussi, je vais poser mes questions en français. Vous pourrez répondre en anglais si cela vous convient.

Je vais commencer avec vous, Grand Chef Diabo, au sujet de la protection des joueurs, particulièrement pour les jeux en ligne.

Dans votre présentation, j'ai bien aimé que vous ayez exposé certaines mesures pour prévenir les problèmes sociaux. Vous avez parlé des agents de conformité, de la protection de la communauté et de toutes les questions liées à la santé par rapport aux jeux. J'ai bien compris les objectifs d'autonomie que vous poursuivez pour tous les deux.

Dans la loi, ne devrait-il pas y avoir des troncs communs, des normes minimales de protection des joueurs? En matière de jeu responsable, ne devrait-il pas y avoir un tronc commun qui serait appliqué à l'ensemble des grands objectifs de prévention, sans jouer dans l'autonomie de chacune des nations? Je crois qu'on s'entend tous sur la prévention de problèmes liés au jeu, particulièrement le jeu en ligne.

J'aimerais que vous nous parliez de ce sujet. N'y a-t-il pas de solutions dans le projet de loi pour cristalliser d'un point de vue législatif cet équilibre entre l'autonomie et les grands objectifs de protection des joueurs? Je commencerais par vous, Grand Chef Diabo, puis le Chef Williams par la suite.

[*English*]

Mr. Diabo: Yes, I will be quick. I want to ensure my fellow chief has time to answer. I have some things to say about previous senators' comments.

We all agree there need to be standards and a baseline. We are not saying — I think, for sure, you are asking these questions. I feel like there is an overarching mistrust of First Nations — that we are not going to be able to do it as well as provinces. However, as I stated in my speech, Kahnawà:ke has surpassed the provinces in that with mandatory cards. We want to make sure people are responsible, so I agree there need to be baseline standards.

How does that get done? As I stated, it is by working with other First Nations. We have an MOU. We want to partner with each other and share best practices. People who have been in the industry for a long time can share with those who want to start in the industry: This is what you should do to make sure it is responsible. Nobody wants somebody losing their house or the shirt off their back over it.

Gambling has been around since the start of human history. It is always about ensuring the protection of the players. We have rigorous standards in terms of our gaming law. I would encourage senators to check our website where they can see the regulations. They are ever-evolving in this digital age, and we have to keep up with that. We're not saying there won't be challenges, but it is about working together, even with the Canadian counterparts. Partnerships are great — sharing ideas as to emerging trends out there.

I agree that baseline standards need to be met. How does that get done? We can work that out among First Nations and as equal representatives with Canada and First Nations.

Mr. Williams: All I need to add there is that we have 30 years of success in dealing with issues of responsible gaming. If I may say so, I think we have done a stellar job, and we will continue to do that.

Senator Tannas: Chief Diabo and Chief Williams, both of your communities have been pioneers in this. Chief Williams, your community was a very early participant in gaming in Ontario when it was established and set up by the province. Chief Diabo, your community established a commission from zero, and you have never operated under the supervision of the Province of Quebec. You've operated and insisted that your

[*Traduction*]

M. Diabo : Oui, je serai bref. Je tiens à ce que le chef Williams ait le temps de répondre. J'aimerais faire quelques remarques sur les interventions des sénateurs précédents.

Nous sommes tous d'accord sur le fait que nous devons établir des normes et un tronc commun. Nous ne disons pas… Je pense que, bien sûr, vous posez ces questions. J'ai l'impression qu'il règne un manque de confiance généralisé à l'égard des Premières Nations... comme si nous n'étions pas capables de nous en sortir aussi bien que les provinces. Cependant, comme je l'ai indiqué dans mes observations, Kahnawà:ke a devancé les provinces pour ce qui est des cartes obligatoires. Nous voulons nous assurer que les gens agissent de manière responsable. Je suis donc d'accord pour dire que nous devons établir des normes minimales.

Comment devons-nous procéder? Comme je l'ai dit, nous devons collaborer avec d'autres Premières Nations. Nous avons signé un protocole d'entente. Nous devons travailler en partenariat et échanger nos pratiques exemplaires. Les personnes qui travaillent dans ce secteur depuis longtemps peuvent donner des conseils à celles qui souhaitent se lancer et leur dire : « Voici ce que vous devez faire pour veiller à ce que les gens agissent de manière responsable. » Personne ne souhaite que quelqu'un perde sa maison ou tout ce qu'il possède.

Les jeux d'argent existent depuis des temps immémoriaux. L'objectif est toujours d'assurer la protection des joueurs. Nos lois sur les jeux d'argent sont très strictes. J'invite les sénateurs à consulter notre site Internet, où ils pourront prendre connaissance de nos règlements. Ils évoluent constamment à mesure que nous entrons dans cette ère numérique, et nous devons suivre le rythme. Nous ne disons pas qu'il n'y aura pas de problème à surmonter, mais nous devons travailler ensemble, y compris avec nos homologues canadiens. Les partenariats sont très utiles : ils permettent d'échanger des idées sur les nouvelles tendances qui se dessinent.

Je suis d'accord sur le fait que nous devons respecter des normes minimales. Comment devons-nous nous y prendre? Nous pouvons trouver une solution entre Premières Nations et en tant que représentants égaux avec le Canada et les Premières Nations.

M. Williams : J'aimerais seulement ajouter que cela fait 30 ans que nous gérons efficacement les enjeux liés au jeu responsable. Si je peux me permettre, je pense que nous avons fait un travail remarquable, et nous continuerons de le faire.

Le sénateur Tannas : Chef Diabo et Chef Williams, vos deux communautés ont joué un rôle de pionnier dans ce domaine. Chef Williams, votre communauté a été l'une des premières à prendre part aux activités liées aux jeux d'argent en Ontario, dès leur création et leur mise en place par la province. Chef Diabo, votre communauté a immédiatement créé une commission, et vous n'avez jamais exercé ces activités sous la supervision de la

Mohawk Nation was entitled to do this, and you went about it in a way that showed your responsibility by building your own commission and your own rules.

First, Chief Diabo, could you highlight some of the differences? You listed one difference in your rules, that being that you actually have a heightened requirement with respect to playing cards than any provincial jurisdiction does. What other differences are there? Are there notable similarities that you want to mention, like anti-money laundering and anti-terrorism financing laws and so on? Could you give us a drive-by of the highlights of both the differences and the similarities between your regime and a typical provincial regime?

Mr. Diabo: I'm not studying what Quebec or Ontario does to a tee, but our commission has a very good relationship with FINTRAC and with Interpol. We do extensive background checks on individuals, key people, anybody involved in the industry; there needs to be separation of owners, key people. Annually or every other year, I believe, they have to renew their applications in terms of that.

You've mentioned it, and what we're very proud of is the mandatory player card aspect. So you can't put money in a machine unless you get a player card, and all your information is there, and it is tracked, and all of that data is secured at the Kahnawà:ke Gaming Commission. Those are some to highlight — the best.

They are ever evolving. I encourage the committee to review our online regulations that are posted. They go out for feedback from the community. We are involved in our community and with the input that we need to get from our community to make sure that gaming is responsible and safe for the community.

Senator Tannas: Chief Williams, could you talk about — once you have control — the areas that I suspect are of interest, and you spoke about them briefly, which are around marketing and innovation as being a way to drive competition? It is not about changing the rules or the safeguards, but it is about being able to differentiate your facility, your offering, from 100 other competitors. Is that fair? Could you elaborate in just 30 seconds?

Mr. Williams: Sure. Most of our, let's say, marketing ideas and expertise actually come from people who are members of our community. They have worked within the industry and have seen what was going on in other provincial casinos. They know what is going on at Casino Rama. They are no longer there. They have expertise and skills which would be totally different than,

province de Québec. Vous avez affirmé que votre Nation mohawk était en droit de gérer les jeux d'argent. Vous vous y êtes pris d'une manière qui a démontré votre capacité à assurer une gestion responsable, en créant votre propre commission et vos propres règles.

Tout d'abord, chef Diabo, pourriez-vous nous présenter quelques-unes des différences? Vous avez mentionné une différence dans vos règles, à savoir que vos exigences en matière de jeux de cartes sont plus strictes que celles de n'importe quelle province. Quelles sont les autres différences? Souhaitez-vous mentionner des similitudes notables, comme les lois relatives à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, etc.? Pourriez-vous nous donner un aperçu des principales différences et similitudes entre votre régime et un régime provincial classique?

M. Diabo : Je ne suis pas à la loupe ce que font le Québec ou l'Ontario, mais notre commission entretient d'excellentes relations avec le CANAFE et Interpol. Nous procédons à des vérifications approfondies des antécédents des personnes, des personnes clés et de toute personne qui travaille dans le secteur. Il faut établir une distinction pour les propriétaires et les personnes clés. Je crois qu'ils doivent renouveler leur demande tous les ans ou tous les deux ans.

Vous en avez parlé des cartes de joueur obligatoires, et nous en sommes très fiers. Vous ne pouvez donc pas mettre d'argent dans une machine sans avoir obtenu une carte de joueur. Toutes vos informations y sont enregistrées. Elles font l'objet d'un suivi, et toutes ces données sont sécurisées par la commission des jeux de Kahnawà:ke. Voilà quelques-uns des principaux points à retenir.

Nos règlements en ligne évoluent constamment. J'invite le comité à les consulter. Nous sollicitons l'avis de la communauté à leur sujet. Nous travaillons avec notre communauté et nous nous appuyons sur ses commentaires pour qu'elle puisse jouer de manière responsable et en toute sécurité.

Le sénateur Tannas : Chef Williams, pourriez-vous nous en dire plus — une fois que vous aurez le contrôle — sur les domaines qui, je pense, présentent un intérêt particulier, et dont vous avez brièvement parlé, à savoir le marketing et l'innovation en tant que moyens de stimuler la concurrence? Le but n'est pas de modifier les règles ou les mesures de protection, mais de faire en sorte que votre établissement et votre offre se démarquent de ceux de vos 100 concurrents. Est-ce exact? Pourriez-vous répondre en 30 secondes?

M. Williams : Oui. La plupart de nos, disons, idées et compétences en matière de marketing proviennent de membres de notre communauté. Il s'agit de personnes qui ont travaillé dans ce secteur et ont observé ce qui se passait dans d'autres casinos provinciaux. Elles savent ce qui se passe au Casino Rama. Elles ne travaillent plus à cet endroit. L'expertise et les

say, a provincial marketing scheme versus a Casino Rama marketing scheme.

It is what you know from the inside that actually matters when you are talking about marketing. It's not all the same. And we have a plan that we would implement that would be effective enough to compete with other gaming operations in southern Ontario.

Senator Clement: First, *shé:kon* and *nia:wen* to Grand Chief Diabo. You make some compelling arguments around economic reconciliation and the limitations and the impact of colonial legislation. I live on Mohawk territory, and I am grateful.

My question is for Chief Williams. I sat with you some months ago, and we talked about all kinds of things. I think you heard me say yesterday or you read the transcript: I am uneasy with gambling, generally speaking, and particularly online. Whether it is run by a province or a First Nation, the unease is all over the place. However, when I sat with you and we talked about this, you talked about achieving a balance and having control and exercising proper, caring leadership.

Can you talk about the balance that you look at between the gambling, the economic development, but also what you are doing from a social development perspective?

Mr. Williams: I need to let you know that I am an alcoholic. I am 44 years sober. When I began to develop Casino Rama, the last thing I wanted was to have another affliction upon our people, and that was not going to happen, although we know that there is a penchant for that kind of activity. So what could we do? What could we set up to assist those individuals who had gambling addictions? And we did. We set up proper programs for them, not just within the casino, not just Rama, but in the surrounding area as well. We sponsored different activities to help alleviate and educate the people who were our clients, and not just our community.

As I said, we've had 30 years of working at it, and it seems to be working pretty good. There are certain things that — you know, you can't make decisions for people, but you have to be there when they ask for help, and we are there when they ask for help.

Senator Dalphond: Welcome to Grand Chief and Chief Williams. Chief Williams, I was looking at the summary of the agreements within each province with some First Nations. Rama First Nation has a casino which is operated pursuant to a partnership agreement with the Ontario Lottery and Gaming

compétences requises sont totalement différentes pour, par exemple, une campagne marketing régionale ou une campagne marketing pour le Casino Rama.

En matière de marketing, c'est ce que l'on sait de l'intérieur qui compte. Il y a des différences. Et nous avons un projet que nous mettrions en œuvre et qui serait suffisamment efficace pour que nous puissions rivaliser avec les autres établissements de jeux du sud de l'Ontario.

La sénatrice Clement : Tout d'abord, *shé:kon* et *nia:wen* au grand chef Diabo. Vous avancez des arguments convaincants quant à la réconciliation économique et aux limites et aux conséquences de la législation coloniale. Je vis sur le territoire des Mohawks, et j'en suis reconnaissante.

Ma question s'adresse au chef Williams. Je me suis entretenue avec vous il y a quelques mois, et nous avons abordé toutes sortes de sujets. Je pense que vous m'avez entendu le dire hier ou que vous avez lu la transcription : les jeux d'argent me mettent mal à l'aise, d'une manière générale, et en particulier en ligne. Que ce soit sous la responsabilité d'une province ou d'une Première Nation, le malaise est omniprésent. Cependant, lorsque je me suis assise avec vous et que nous avons discuté de ce sujet, vous avez évoqué la nécessité de trouver un équilibre, de garder le contrôle et d'exercer un leadership approprié et bienveillant.

Pourriez-vous nous parler de l'équilibre que vous cherchez à trouver entre les jeux d'argent, le développement économique, mais aussi les actions que vous menez du point de vue du développement social?

M. Williams : Je tiens à vous dire que je suis alcoolique. Je suis sobre depuis 44 ans. Lorsque j'ai commencé à créer Casino Rama, je ne voulais absolument pas imposer une nouvelle épreuve à notre peuple. Je n'allais pas permettre que cela se produise, même si nous savons qu'il existe un penchant pour ce genre d'activité. Alors, que pourrions-nous faire? Que pourrions-nous mettre en place pour aider les personnes dépendantes au jeu? Nous l'avons fait. Nous avons créé des programmes pour eux, non seulement au sein du casino, non seulement à Rama, mais aussi dans les environs. Nous avons parrainé diverses activités visant à soulager et à sensibiliser les personnes qui étaient nos clients, et pas uniquement notre communauté.

Comme je l'ai dit, cela fait 30 ans que nous y travaillons, et les choses semblent plutôt bien fonctionner. Il y a des aspects pour lesquels… vous savez, on ne peut pas prendre de décisions à la place des gens, mais il faut être là quand ils demandent de l'aide, et nous sommes là quand ils ont besoin de nous.

Le sénateur Dalphond : Bienvenue au grand chef et au chef Williams. Chef Williams, je consultais le résumé des accords conclus dans chaque province avec certaines Premières Nations. La Première Nation de Rama possède un casino exploité dans le cadre d'un accord de partenariat avec l'Ontario Lottery and

Corporation. Could you explain how it works? I understand the partnership ensures that a part of the revenues goes to you, and a part of the revenues goes to other First Nations. How much goes to the province? How does it work? The pie is sliced in how many pieces?

Mr. Williams: Right off the bat, on gross gaming revenues, the province takes 20% right off the top. If you make $200 million, they take $40 million. Then you have your EBITDA and your expenses before taxes and that kind of stuff, and then you come to a net revenue.

We receive 1.9% of gross revenue, but nothing less than $5.5 million. On $200 million, 1.9% is only $3.8 million, but we negotiated that we would get $5.5 million regardless. That's the minimum, and so that's what we get as a First Nation.

We are not members of what is called the Ontario First Nations Limited Partnership, or OFNLP, which is all the other First Nations in Ontario. There are 133 of us, of which 132 participate in the net revenues of all gaming in the province of Ontario. That's with the exception of Rama; we are not in that deal. They excluded us, and there was a big legal fight. I could spend a couple of days talking about that, but that's what is happening.

When we talk about revenues, I just want to say that we at Rama have generated over $12 billion from our facility. Take a guess at 20% off the top. That goes into the provincial coffers. The payroll from Rama is, on average, $70 million. It doesn't stay in Rama. You have seen it. Some does, but it goes to Orillia and the area.

We have generated economic activity and supported not just the township but the city in their futures and their day-to-day operations as well. We are not just thinking about ourselves. We are thinking about the community at large and the people who are close to us.

Senator Dalphond: The partnership is about the income from the casino, the restaurants, the hotel and everything else — that goes to you because you are the owner of the property?

Mr. Williams: We only get the 1.9%. The province gets everything else because we gave up the opportunity to manage the restaurants through a lease agreement. That's why we get the 1.9%. And so the agreement between Rama —

Senator Dalphond: So the restaurants are operated by the Ontario corporation?

Gaming Corporation. Pourriez-vous m'expliquer comment fonctionne cet accord? Je crois comprendre que ce partenariat garantit qu'une partie des recettes vous revient, et qu'une autre partie revient à d'autres Premières Nations. Quelle part revient à la province? Comment les choses fonctionnent-elles? En combien de parts le « gâteau » est-il divisé?

M. Williams : La province prélève d'emblée 20 % sur les recettes brutes générées par les jeux. Si vous réalisez un chiffre d'affaires de 200 millions de dollars, ils prélèvent 40 millions de dollars. Il vous reste alors vos bénéfices avant intérêts, impôts et amortissements et vos charges avant impôts, etc., et vous obtenez ainsi vos recettes nettes.

Nous percevons 1,9 % des recettes nettes, mais au minimum 5,5 millions de dollars. Sur 200 millions de dollars, 1,9 % ne représente que 3,8 millions de dollars, mais nous avons négocié pour obtenir 5,5 millions de dollars quoi qu'il arrive. C'est le minimum, et c'est donc ce que nous recevons en tant que Première Nation.

Nous ne faisons pas partie de ce qu'on appelle l'Ontario First Nations Limited Partnership qui regroupe toutes les autres Premières Nations de l'Ontario. Nous sommes 133 et 132 d'entre nous contribuent aux recettes nettes de l'ensemble des jeux d'argent dans la province de l'Ontario. Rama est l'exception; nous ne faisons pas partie de cet accord. Ils nous ont exclus, ce qui a donné lieu à une longue bataille juridique. Je pourrais en parler pendant des jours, mais voilà en gros ce qui se passe.

En ce qui concerne les recettes, je tiens simplement à préciser que Rama a généré plus de 12 milliards de dollars grâce à son site. Essayez de deviner : 20 % sont prélevés d'emblée. Cette somme est versée dans les caisses de la province. La masse salariale de Rama s'élève, en moyenne, à 70 millions de dollars. Tout ne reste pas à Rama. Vous l'avez vu. Nous en touchons une partie, mais le reste va à Orillia et ses environs.

Nous avons stimulé l'activité économique et apporté notre soutien non seulement à la commune, mais aussi à la ville, tant pour leur avenir que pour leur fonctionnement au quotidien. Nous ne pensons pas seulement à nous-mêmes. Nous pensons à la communauté dans son ensemble et aux personnes qui sont proches de nous.

Le sénateur Dalphond : Ce partenariat concerne les recettes générées par le casino, les restaurants, l'hôtel et tout le reste... Est-ce que ces recettes vous reviennent, puisque vous êtes le propriétaire?

M. Williams : Nous ne touchons que les 1,9 %. La province empoche tout le reste, car nous avons renoncé à la possibilité de gérer les restaurants dans le cadre d'un contrat de location. C'est pourquoi nous obtenons ces 1,9 %. Et l'accord entre Rama...

Le sénateur Dalphond : Les restaurants sont donc gérés par la société ontarienne?

Mr. Williams: Yes, they are operated by the operator — Gateway — who reports to Ontario Lottery and Gaming. So they contract us —

Senator Dalphond: All those numbers are public? It's all in the reports of your First Nation and the lottery corporation?

Mr. Williams: Oh, yes. The numbers are public on the OLG site. Our numbers, you know, through the First Nations Financial Transparency Act, you can find out quite easily. We've got nothing to hide here — nothing.

Senator Dalphond: Thank you.

The Deputy Chair: The time for this panel is over, I'm afraid.

Thank you very much, both of you, for being here and participating in this very important discussion. Thank you for taking the time.

Senators, we are now continuing the testimony regarding Bill S-241 with a new panel. We are pleased to welcome Darrel Manitowabi, Associate Professor of Human Sciences at the Northern Ontario School of Medicine University, who is here in person. On video today, we have Dwight Newman, Professor at the College of Law and Canada Research Chair in Rights, Communities and Constitutional Law, University of Saskatchewan, which is my alma mater. It is great to see you from there. We are having some computer issues with Yale D. Belanger, Professor and Chair, Department of Political Science, University of Lethbridge. We hope his connection will work in the next few minutes while we have our other presenters giving their opening remarks. Welcome and thank you for joining us.

We will begin with your opening remarks before moving to questions from the members of our committee. We'll start with Professor Manitowabi, followed by Professor Newman and then, hopefully, Professor Belanger. The floor is yours for up to five minutes each when you are ready.

Darrel Manitowabi, Associate Professor, Human Sciences, Northern Ontario School of Medicine University, as an individual: [*Indigenous language spoken*]

Greetings, everyone. My name is Darrel Manitowabi. I will give a little bit more about myself. I'm a member of the Wiikwemkoong Unceded Territory on Manitoulin Island in

M. Williams : Oui, ils sont gérés par l'opérateur — Gateway — qui relève de l'Ontario Lottery and Gaming. C'est donc cette société qui nous engage...

Le sénateur Dalphond : Tous ces chiffres sont-ils publics? Ils figurent tous dans les rapports de votre Première Nation et de la société de loterie?

M. Williams : Tout à fait. Les chiffres sont accessibles au public sur le site de l'Ontario Lottery and gaming Corporation. Nos chiffres, vous le savez, sont facilement accessibles grâce à la Loi sur la transparence financière des Premières Nations. Nous n'avons rien à cacher... absolument rien.

Le sénateur Dalphond : Merci.

La vice-présidente : Je crains que le temps réservé à ce groupe de témoins ne soit écoulé.

Merci beaucoup à vous deux d'avoir été présents et d'avoir participé à cette discussion très importante. Merci de nous avoir consacré un peu de votre temps.

Mesdames et Messieurs les sénateurs, nous allons maintenant entendre un nouveau groupe de témoins dans le cadre de l'étude du projet de loi S-241. Nous sommes ravis d'accueillir Darrel Manitowabi, professeur agrégé en sciences humaines à l'Université de l'École de médecine du Nord de l'Ontario, qui participe en personne aujourd'hui. Nous recevons aujourd'hui par vidéoconférence Dwight Newman, professeur à la Faculté de droit et titulaire de la Chaire de recherche du Canada sur les droits, les communautés et le droit constitutionnel à l'Université de la Saskatchewan, qui est mon alma mater. C'est un plaisir de vous voir d'ici. Nous rencontrons quelques problèmes informatiques avec Yale D. Belanger, professeur et président du Département de science politique de l'Université de Lethbridge. Nous espérons que sa connexion fonctionnera dans les prochaines minutes, le temps que nos autres intervenants prononcent leurs observations liminaires. Bienvenue et merci de vous joindre à nous.

Nous allons commencer par vos observations liminaires, puis nous passerons aux questions des membres de notre comité. Nous allons commencer par le professeur Manitowabi, puis ce sera au tour du professeur Newman et, si tout va bien, du professeur Belanger. Lorsque vous serez prêts, vous pourrez prendre la parole pour cinq minutes chacun au plus.

Darrel Manitowabi, professeur agrégé, Sciences humaines, Université de l'École de médecine du Nord de l'Ontario : [*Mots prononcés dans une langue autochtone*]

Bonjour à tous. Je m'appelle Darrel Manitowabi. Je vais me présenter un peu plus en détail. Je suis membre du territoire non cédé de Wiikwemkoong, situé sur l'île Manitoulin, dans le

northeastern Ontario. I currently live with my family in Whitefish River First Nation in northeastern Ontario.

The topic of Indigenous gaming and gambling is not new in this part of the world. I will offer you a brief historical and contemporary glimpse, based on my research.

It is recorded in *The Jesuit Relations and Allied Documents*, Vol. LV, in the year 1670 — this is pages 135 to 137 — that Jesuit Father Louis André observed 1,500 to 1,600 Indigenous people of various nations, whom he refers to as "savages," gathered at a location close to Whitefish River First Nation to honour the passing of the Chief of the Beaver Nation in ceremony and to select a successor chief. Those in attendance participated in games and in what Father André calls "spectacles."

Although this reference is very brief, it reveals the role of games in an Indigenous society at a time and place prior to the onset of colonization. In other similar instances, there are reports of competing for high-value items. Games were part of an international Indigenous gathering — I phrase this from an Indigenous standpoint — a burial rite and the selection of political leadership.

In modern times, in the years 2002-04, I witnessed first-hand the implications of Casino Rama, then an Indigenous-owned casino in south-central Ontario and now, as we have learned, a partnership between the Chippewas of Rama and the Ontario Lottery and Gaming Corporation.

I have written in detail about this academic scholarship, and I will highlight some of it. I collaborated with community members to establish a culture department, collecting historical materials and developing cultural programming. For instance, in collaboration with a community Knowledge Holder, we delivered cultural teachings at a First Nation elementary school on a biweekly basis. We, furthermore, offered a drumming program for youth and evening socials with drumming and crafts for community members.

While there, I observed the expansion of the community's infrastructure, including businesses, roads and homes. I further observed the expansion of businesses in the nearby city of Orillia — we learned about this in the previous panel — due to the influx of economic activity generated by the casino.

Nord-Est de l'Ontario. Je vis actuellement avec ma famille au sein de la Première Nation de Whitefish River, dans le Nord-Est de l'Ontario.

La question des jeux d'argent et de hasard chez les peuples autochtones n'est pas nouvelle dans cette partie du monde. Je vais vous en présenter un bref aperçu historique et contemporain, en m'appuyant sur mes recherches.

Dans *The Jesuit Relations and Allied Documents*, volume LV, rédigé en l'an 1670 — pages 135 à 137 —, il est rapporté que le père jésuite Louis André a observé entre 1 500 et 1 600 Autochtones de diverses nations, qu'il qualifie de « sauvages », rassemblés près de la Première Nation de Whitefish River pour honorer, lors d'une cérémonie, le décès du chef de la Nation de Beaver et pour élire son successeur. Les participants ont pris part à des jeux et à ce que le père André appelle des « spectacles ».

Bien que cette référence soit très succincte, elle met en lumière le rôle des jeux dans une société autochtone à une époque et dans un lieu antérieurs au début de la colonisation. Dans d'autres cas similaires, on signale des compétitions pour l'obtention d'objets de grande valeur. Ces jeux s'inscrivaient dans le cadre d'un rassemblement autochtone entre nations — je m'exprime ici du point des Autochtones —, d'un rite funéraire et de la désignation des dirigeants politiques.

Plus récemment, entre 2002 et 2004, j'ai pu constater de mes propres yeux les répercussions du Casino Rama, qui appartenait alors à une communauté autochtone du Centre-Sud de l'Ontario et qui est aujourd'hui, comme nous l'avons appris, un partenariat entre les Chippewas de Rama et la Ontario Lottery and Gaming Corporation.

J'ai déjà fourni des renseignements détaillés sur cette bourse d'études par écrit et je vais maintenant présenter certains de ces éléments. J'ai collaboré avec les membres de la communauté à la création d'un service de la culture, en rassemblant des documents historiques et en élaborant des programmes culturels. Par exemple, en collaboration avec un détenteur de savoirs communautaire, nous avons dispensé des enseignements culturels dans une école primaire d'une Première Nation toutes les deux semaines. Nous avons également proposé un programme de percussions destiné aux jeunes, ainsi que des soirées conviviales avec des percussions et de l'artisanat pour les membres de la communauté.

Pendant mon séjour, j'ai constaté le développement des infrastructures de la commune, notamment des commerces, des routes et des logements. J'ai également constaté l'essor des entreprises dans la ville voisine d'Orillia — comme nous l'a appris le groupe de témoins précédent — grâce à l'afflux d'activité économique que génère le casino.

In all, the casino revenue contributed to investments in education and economic development, health and cultural and language rejuvenation programs. Since the early years of the casino concept, First Nations stakeholders have had both cooperative and non-cooperative relationships with successive provincial governments and, at times, amongst themselves. A central issue in this relationship is the First Nations' declared right to gaming and gambling, which contrasts with the Province of Ontario's declared jurisdiction.

My interest in this topic is the exercise of colonial power and its impact on Indigenous health. Central to this is the lack of control over governance and jurisdiction. I have written about colonialism being a determinant of health that impacts holistic wellness, being the physical, emotional, mental and spiritual essence. In biomedical terms, this manifests, for instance, as chronic disease, poor mental health, addictions and lower life expectancy.

In my gambling studies, it is evident that once Indigenous Peoples are empowered to address the legacy of colonialism, efforts are made to undo its harmful effects, such as investing in culture, health and economic development programs. Despite these investments, provincial and federal oversight of First Nations constrains self-determination, including effective control over gambling revenue and oversight.

In summary, based on my research, within a historical context, in the absence of colonization, Indigenous-determined gaming and gambling in a holistic context exists, and, in the presence of colonization, it strives for existence.

Thank you for this opportunity to share some opening remarks.

The Deputy Chair: Thank you very much.

Next we will have Professor Dwight Newman, followed by Professor Belanger.

Dwight Newman, Professor, College of Law, and Canada Research Chair in Rights, Communities and Constitutional Law, University of Saskatchewan, as an individual: Good morning, honourable senators. My name is Dwight Newman, and I am Professor of Law and Tier 1 Canada Research Chair in Rights, Communities and Constitutional Law at the University of Saskatchewan, where I previously served the maximum 10 years in a Tier 2 Canada Research Chair in Indigenous Rights in Constitutional and International Law. Significant parts of my scholarly focus are, thus, on constitutional law and Indigenous rights law, and it is from that expertise that I speak today.

Dans l'ensemble, les recettes du casino ont permis de financer des investissements dans l'éducation et le développement économique, ainsi que dans des programmes liés à la santé et à la revitalisation culturelle et linguistique. Depuis les débuts du concept de casino, les parties prenantes des Premières Nations ont entretenu des relations tantôt coopératives, tantôt non coopératives avec les gouvernements provinciaux successifs et, parfois, entre elles. L'un des enjeux centraux de cette relation est le droit déclaré des Premières Nations à l'exploitation des jeux de hasard et d'argent, qui s'oppose à la compétence déclarée de la province de l'Ontario.

Je m'intéresse à l'exercice du pouvoir colonial et à ses répercussions sur la santé des Autochtones. Le manque de contrôle de la gouvernance et de la compétence est au cœur de cette situation. J'ai écrit sur le fait que le colonialisme est un déterminant de la santé qui a une incidence sur le bien-être holistique, car il s'agit de l'essence physique, émotionnelle, mentale et spirituelle. En termes biomédicaux, cela se manifeste, par exemple, par des maladies chroniques, une mauvaise santé mentale, des dépendances et une espérance de vie plus courte.

Dans mes études sur le jeu, il est évident qu'une fois que les peuples autochtones sont habilités à s'attaquer à l'héritage du colonialisme, des efforts sont déployés pour en annuler les effets néfastes, comme l'investissement dans les programmes de culture, de santé et de développement économique. Malgré ces investissements, la surveillance provinciale et fédérale des Premières Nations limite leur autodétermination, y compris le contrôle effectif des revenus tirés des jeux de hasard et la surveillance.

En résumé, d'après mes recherches, dans un contexte historique, en l'absence de colonisation, les jeux de hasard déterminés par les Autochtones existent dans un contexte holistique et, en présence de la colonisation, ils s'efforcent d'exister.

Je vous remercie de m'avoir donné l'occasion de vous présenter quelques observations préliminaires.

La vice-présidente : Merci beaucoup.

Nous allons maintenant entendre M. Dwight Newman, qui sera suivi de M. Belanger.

Dwight Newman, professeur, École de droit, et titulaire de la Chaire de recherche du Canada sur les droits, les communautés et le droit constitutionnel, Université de la Saskatchewan, à titre personnel : Bonjour, honorables sénateurs. Je m'appelle Dwight Newman et je suis professeur de droit et titulaire de la Chaire de recherche du Canada de niveau 1 sur les droits, les collectivités et le droit constitutionnel à l'Université de la Saskatchewan, où j'ai déjà passé le maximum de 10 ans dans une chaire de recherche du Canada de niveau 2 sur les droits des Autochtones en droit constitutionnel et international. Mes travaux universitaires se concentrent donc en

I want to put one caveat on what I'm saying: I am speaking from that legal expertise, and none of my comments should be taken as about gambling policy or the social implications of gambling, on which I am not presenting a view before the committee.

Given some of the matters that have been under discussion, I have two fundamental points that I will make about the bill in my opening statement. First, the bill, as it exists, rests on a preamble that the bill presumes there is an Aboriginal right held by all First Nations in Canada to engage in the business of gaming and to regulate gaming. To be clear, that goes farther than anything the Supreme Court of Canada has specifically recognized, but that's also not inherently a problem.

In 1996, the Supreme Court of Canada rejected two claims by First Nations that had taken a gaming-related case through the courts, this in the *Pamajewon* decision. Two points stand out. First, the court rejected any section 35 general right of Aboriginal self-government, holding instead that it would ask for proof of self-government rights on a practice-by-practice or activity-by-activity basis. Second, the Supreme Court of Canada then rejected the claim by the two specific First Nations before the court in the case to gaming regulation as an Aboriginal right of those First Nations. That second conclusion, though, was based on what evidence was or was not put to the courts in that specific case to establish the right; it's not a definitive conclusion that no other First Nation could have a gaming-related right.

The rejection of a general right to self-government may sound surprising. Many people don't realize that's the position of the courts thus far, but that's because the Government of Canada has proceeded on different bases in different contexts. Notably, in the 1995 inherent right policy, for the purposes of negotiation of modern treaties, Canada took the position that Aboriginal self-government is an inherent right held by First Nations under section 35.

Some other legislation has proceeded on that basis in some contexts, notably the Indigenous child welfare legislation adopted in 2019, which recognizes Indigenous self-determination in its preamble. When that law went before the courts, the 2024 Supreme Court of Canada decision declined efforts made by many lawyers to get it to reverse the *Pamajewon* decision and to recognize a general right of self-government. The court effectively stayed silent on that issue, but the court upheld the legislation on division-of-powers grounds and said it operated on

grande partie sur le droit constitutionnel et le droit relatif aux droits des Autochtones, et c'est avec cette expertise que je m'adresse à vous aujourd'hui.

Je tiens à faire une mise en garde sur ce que je dis : je m'exprime selon cette expertise juridique, et aucune de mes observations ne devrait être interprétée comme ayant trait à la politique sur les jeux de hasard ou aux répercussions sociales des jeux de hasard, sur lesquels je ne présente pas d'opinion devant le comité.

Compte tenu de certaines des questions qui ont été débattues, j'ai deux points fondamentaux à soulever au sujet du projet de loi dans ma déclaration liminaire. Premièrement, le projet de loi, dans sa forme actuelle, repose sur un préambule qui suppose que toutes les Premières Nations du Canada ont le droit de tenir des activités de jeu et de les réglementer. Pour être clair, cela va plus loin que tout ce que la Cour suprême du Canada a expressément reconnu, mais ce n'est pas non plus un problème en soi.

En 1996, la Cour suprême du Canada a rejeté deux revendications des Premières Nations qui avaient porté devant les tribunaux une affaire liée au jeu, dans l'arrêt *Pamajewon*. Deux points en ressortent. Premièrement, la cour a rejeté tout droit général à l'autonomie gouvernementale des Autochtones prévu à l'article 35, soutenant plutôt qu'elle demanderait une preuve des droits à l'autonomie gouvernementale pratique par pratique ou activité par activité. Deuxièmement, la Cour suprême du Canada a ensuite rejeté la revendication des deux Premières Nations devant les tribunaux dans l'affaire de la réglementation des jeux en tant que droit ancestral de ces Premières Nations. Cette deuxième conclusion, cependant, était fondée sur les preuves qui ont été présentées ou non aux tribunaux dans cette affaire particulière pour établir ce droit; il ne s'agit pas d'une conclusion définitive qu'aucune autre Première Nation ne pourrait avoir un droit lié au jeu.

Le rejet d'un droit général à l'autonomie gouvernementale peut sembler surprenant. Beaucoup de gens ne se rendent pas compte que c'est la position des tribunaux jusqu'à présent, mais c'est parce que le gouvernement du Canada a agi sur différentes bases dans différents contextes. Notamment, dans la Politique sur le droit inhérent de 1995, aux fins de la négociation des traités modernes, le Canada a adopté la position selon laquelle l'autonomie gouvernementale autochtone est un droit inhérent détenu par les Premières Nations en vertu de l'article 35.

D'autres lois ont été adoptées sur cette base dans certains contextes, notamment la loi sur le bien-être des enfants autochtones adoptée en 2019, qui reconnaît l'autodétermination des Autochtones dans son préambule. Lorsque cette loi a été portée devant les tribunaux, la décision de la Cour suprême du Canada de 2024 a rejeté les efforts déployés par de nombreux avocats pour faire annuler l'arrêt *Pamajewon* et reconnaître un droit général à l'autonomie gouvernementale. La cour a effectivement gardé le silence sur cette question, mais elle a

the basis of Parliament's theory of section 35 that the court said Parliament could choose to hold for the purposes of the legislation. In some ways, I would see the presumptions in this law as being analogous, but there is more we could talk about in terms of the legal developments there.

My second point in this opening submission is that the bill, as presently drafted, would establish very wide rights for First Nations to establish gaming operations without a regulatory structure if they so chose. It says in effect that 600 plus First Nations can immediately set up gaming operations on their reserve lands, which could include buildings in the middle of downtown urban reserve lands or online, at will, simply upon providing notice. However, I understand that the sponsor and Justice Canada counsel are working on new sections that would establish an official place in the bill for Indigenous regulatory authorities and provincial regulators. Those provisions will presumably include some detail on mechanisms for the government's recognition of an Indigenous regulatory authority.

As this committee has already been hearing about, federal legislation on gaming functions as an exception to a Criminal Code prohibition on gambling. Given that the federal government has constitutional jurisdiction over criminal law, it can achieve some purposes through exceptions to criminal law provisions. That said, it must do so in a manner that does not become too regulatory, or it would effectively be stepping into provincial jurisdiction over property and civil rights in the guise of an exception to the criminal law.

Without seeing the potential future bill, it is difficult to see what legal risks attach there, but capable counsel at Justice Canada should be able to find a path through those issues, even though there might remain possibilities of provincial constitutional challenges that would be put and have to be adjudicated in the courts.

With those comments, I'll rest and am happy to turn to questions later.

The Deputy Chair: Perfect timing. Thank you very much.

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

maintenu la loi pour des motifs de partage des compétences et a déclaré qu'elle fonctionnait sur la base de la théorie du Parlement concernant l'article 35 que le Parlement pouvait choisir de conserver aux fins de la loi. À certains égards, je considère que les présomptions prévues dans cette loi sont analogues, mais nous pourrions parler davantage des développements juridiques.

Le deuxième point que je veux soulever dans ma déclaration préliminaire, c'est que le projet de loi, dans sa forme actuelle, accorderait aux Premières Nations des droits très étendus leur permettant d'établir des établissements de jeu sans structure réglementaire, si elles le souhaitent. Il dit dans les faits que plus de 600 Premières Nations peuvent immédiatement établir des activités de jeu sur leurs terres de réserve, ce qui peut inclure des bâtiments au milieu des terres de réserve urbaine du centre-ville ou en ligne, à leur guise, simplement après avoir donné un avis. Cependant, je crois comprendre que le parrain du projet de loi et les avocats de Justice Canada travaillent sur de nouveaux articles qui établiraient une place officielle dans le projet de loi pour les autorités réglementaires autochtones et les organismes de réglementation provinciaux. Ces dispositions incluront vraisemblablement certains détails sur les mécanismes permettant au gouvernement de reconnaître un organisme de réglementation autochtone.

Comme le comité en a déjà entendu parler, la législation fédérale sur les jeux de hasard fonctionne comme une exception à l'interdiction des jeux de hasard prévue dans le Code criminel. Étant donné que le gouvernement fédéral a compétence constitutionnelle en matière de droit pénal, il peut atteindre certains objectifs grâce à des exceptions aux dispositions du droit pénal. Cela dit, il doit le faire d'une manière qui ne devienne pas trop réglementaire, sinon il empiéterait effectivement sur la compétence provinciale en matière de propriété et de droits civils sous le couvert d'une exception au droit pénal.

Sans voir le projet de loi potentiel, il est difficile de voir quels risques juridiques y sont associés, mais les avocats compétents de Justice Canada devraient être en mesure de trouver une solution à ces problèmes, même s'il pourrait y avoir des contestations constitutionnelles provinciales qui seraient présentées et qui devraient être tranchées par les tribunaux.

Sur ce, je vais m'arrêter ici et je serai heureux de répondre à vos questions plus tard.

La vice-présidente : Vous avez terminé juste à temps. Merci beaucoup.

Yale D. Belanger, professeur et président, Département de science politique, Université de Lethbridge, à titre personnel : Honorables sénateurs, je vous remercie de me donner l'occasion de comparaître devant vous aujourd'hui au sujet du projet de loi S-241. Je reconnais que nous nous réunissons sur le territoire non cédé du peuple algonquin

I am Professor and Chair of Political Science at the University of Lethbridge, where I have spent more than 20 years researching First Nations gaming in Canada. I am a non-Indigenous academic, and my goal today is to provide insight, not oversight.

My colleagues have addressed constitutional and public health questions. I will, therefore, focus on some history, policy and economic development.

My central point is this: Bill S-241 does not introduce gaming where none existed before. It addresses a gap that arose in 1985 when Parliament amended section 207 of the Criminal Code and granted provinces exclusive authority to conduct and manage gaming.

Long before gaming entered the Criminal Code, most First Nations regulated games of chance under their own laws and customs. As I have argued in my book, *Gambling with the Future*, when First Nations developed bingo halls and casinos in the 1980s and 1990s, many continued these traditions, viewing gaming not merely as an economic opportunity but as an expression of self-government.

Forty years later, First Nations gaming exists, but it's on provincial terms, and those terms differ in every province. In Saskatchewan, for example, First Nations operate their own casinos. Alberta, by contrast, licenses six on-reserve casinos. British Columbia and Ontario share a percentage of provincial gaming revenue with First Nations, whereas Quebec has no First Nations gaming framework at all. Nova Scotia permits VLTs, or video lottery terminals, in certain sites.

With provincial support, First Nations created casinos to support local economic development, employment and community building, yet provinces take a share of casino revenue. In Saskatchewan, about one quarter of net First Nations casino revenue goes to the province. In Alberta, 28% does, and First Nations must then apply to a provincial grant program to recover money generated in their own communities.

The market is also changing. Since 2024, First Nations have acquired roughly a dozen British Columbia casinos, about a third of the stock, and five Mi'kmaw Nations from Nova Scotia now own seven Alberta casinos, making them that province's largest operator, yet they do so as operators and investors within provincial systems, not as governments. Success remains

anishinabe; je me joins à vous depuis Lethbridge, sur le territoire traditionnel de Niitsitapi.

Je suis professeur et titulaire de la chaire de science politique à l'Université de Lethbridge, où j'ai passé plus de 20 ans à étudier les jeux de hasard des Premières Nations au Canada. Je suis un universitaire non autochtone, et mon objectif aujourd'hui est de fournir un éclairage, et non de superviser.

Mes collègues ont abordé des questions constitutionnelles et de santé publique. Je vais donc me concentrer sur l'histoire, les politiques et le développement économique.

Mon argument central est le suivant : le projet de loi S-241 n'introduit pas de jeux de hasard là où n'y en avait pas auparavant. Il comble une lacune qui s'est créée en 1985 lorsque le Parlement a modifié l'article 207 du Code criminel et a accordé aux provinces le pouvoir exclusif d'organiser et de gérer des jeux de hasard.

Bien avant que les jeux de hasard ne soient inscrits dans le Code criminel, la plupart des Premières Nations les réglementaient en vertu de leurs propres lois et coutumes. Comme je l'ai fait valoir dans mon livre, *Gambling with the Future* , lorsque les Premières Nations ont créé des salles de bingo et des casinos dans les années 1980 et 1990, bon nombre d'entre elles ont poursuivi ces traditions, considérant le jeu non seulement comme une possibilité économique, mais aussi comme une expression d'autonomie gouvernementale.

Quarante ans plus tard, les jeux de hasard des Premières Nations existent, mais ils sont régis par les provinces, et les modalités diffèrent d'une province à l'autre. En Saskatchewan, par exemple, les Premières Nations exploitent leurs propres casinos. L'Alberta, en revanche, délivre des permis à six casinos situés dans les réserves. La Colombie-Britannique et l'Ontario partagent un pourcentage des recettes provinciales du jeu avec les Premières Nations, alors que le Québec n'a aucun cadre pour le jeu des Premières Nations. La Nouvelle-Écosse autorise les appareils de loterie vidéo, ou TLV, dans certains établissements.

Avec l'aide des provinces, les Premières Nations ont créé des casinos pour soutenir le développement économique local, l'emploi et le développement communautaire, mais les provinces reçoivent une part des revenus des casinos. En Saskatchewan, environ un quart des revenus nets des casinos des Premières Nations va à la province. En Alberta, c'est 28 %, et les Premières Nations doivent ensuite présenter une demande à un programme provincial de subventions pour récupérer l'argent généré dans leurs propres collectivités.

Le marché est également en train de changer. Depuis 2024, les Premières Nations ont acquis environ une douzaine de casinos en Colombie-Britannique, soit environ le tiers du parc, et cinq nations mi'kmaqs de la Nouvelle-Écosse possèdent maintenant sept casinos en Alberta, ce qui en fait le plus grand exploitant de la province, mais elles le font en tant qu'exploitants et

concentrated among nations with market access, while smaller and more remote nations face greater barriers.

Own-source revenue is both a governance and an economic issue. Governments demand reliable revenues to build institutions, deliver services and reduce dependence on transfers. Bill S-241 aligns with the federal commitment to expand First Nations' own-source revenue and move beyond the Indian Act. It is opt-in, builds self-sufficiency and costs Ottawa almost nothing.

As my colleague Professor Newman has just identified, as drafted, the bill has a structural gap. The preamble speaks of First Nations jurisdiction over gaming, while the operative provisions merely make gaming lawful under the Indian Act's definitions and bylaws. That creates uncertainty for First Nations governments, regulators, investors and lenders, who all need a framework that will outlast the Indian Act.

I would respectfully suggest five areas of consideration that I am certain my colleagues can help elaborate on.

First, the 2019 First Nations child and family services legislation offers important insight. It refers to an Indigenous governing body operating under its own laws and includes a brief clause affirming that authority.

Second, include a transitional saving clause and notice period to ensure that existing licences, casino investments and revenue-sharing agreements remain valid while new arrangements are negotiated.

Third, amend federal anti-money laundering legislation so that First Nations gaming authorities meet the same standards as other operators. Certainty in this sense establishes credibility with banks and regulators, which is an economic asset.

Fourth, establish national standards for player protection and harm reduction developed and administered by First Nations.

Fifth, define "gaming from or within a reserve" for online play. Kahnawà:ke has licensed online gaming providers since 1996, yet that question remains unresolved. In the United States, it has produced decades of litigation. At the same time,

investisseurs au sein des systèmes provinciaux, et non en tant que gouvernements. Le succès demeure concentré dans les nations ayant accès au marché, tandis que les nations plus petites et plus éloignées font face à des obstacles plus importants.

Les revenus autonomes sont à la fois une question de gouvernance et une question économique. Les gouvernements exigent des revenus fiables pour construire des établissements, fournir des services et réduire la dépendance aux transferts. Le projet de loi S-241 est conforme à l'engagement fédéral d'accroître les revenus autonomes des Premières Nations et d'aller au-delà de la Loi sur les Indiens. C'est un système à adhésion facultative, qui favorise l'autosuffisance et qui ne coûte presque rien.

Comme mon collègue, M. Newman, vient de le dire, dans sa forme actuelle, le projet de loi comporte une lacune structurelle. Le préambule parle de la compétence des Premières Nations en matière de jeu, tandis que les dispositions d'application ne font que rendre le jeu légal en vertu des définitions et des règlements administratifs de la Loi sur les Indiens. Cela crée de l'incertitude pour les gouvernements, les organismes de réglementation, les investisseurs et les prêteurs des Premières Nations, qui ont tous besoin d'un cadre qui durera plus longtemps que la Loi sur les Indiens.

Je suggérerais respectueusement cinq aspects à prendre en considération, et je suis certain que mes collègues pourront vous en dire plus à ce sujet.

Premièrement, la Loi sur les services à l'enfance et à la famille des Premières Nations de 2019 offre un éclairage important. Elle fait référence à un corps dirigeant autochtone opérant sous le régime de ses propres lois et comprend une brève disposition affirmant ce pouvoir.

Deuxièmement, il faut inclure une disposition d'épargne transitoire et une période de préavis afin de garantir que les permis existants, les investissements des casinos et les accords de partage des revenus restent valides pendant la négociation de nouveaux accords.

Troisièmement, il faut modifier la législation fédérale sur la lutte contre le blanchiment d'argent afin que les autorités de jeu des Premières Nations respectent les mêmes normes que les autres exploitants. La certitude en ce sens établit la crédibilité auprès des banques et des organismes de réglementation, ce qui est un atout économique.

Quatrièmement, il convient d'établir des normes nationales pour la protection des joueurs et la réduction des méfaits, élaborées et administrées par les Premières Nations.

Cinquièmement, il faut définir le « jeu à partir ou à l'intérieur d'une réserve » pour le jeu en ligne. Kahnawà:ke a des fournisseurs de jeux en ligne autorisés depuis 1996, mais cette question n'est toujours pas réglée. Aux États-Unis, cela a donné

internet gaming is the fastest-growing segment of the market. Parliament can provide clarity now.

Thank you. I welcome your questions.

The Deputy Chair: Thank you. Those were very good presentations. We will now proceed to questions from members.

[*Translation*]

Senator Miville-Dechêne: I will ask my questions in French.

Mr. Newman, I would first like a clarification. You mentioned a 1996 Supreme Court decision. Based on your testimony, I understand that some uncertainties remain. However, do you consider the bill to be constitutional, despite that 1996 ruling?

Mr. Newman: In my opinion, the 1996 *Pamajewon* decision has no real bearing on the constitutionality of this legislation. According to the court, there was no comprehensive right to self-determination at that time. It's also a specific decision that concerns the two First Nations involved in the case.

[*English*]

Senator Miville-Dechêne: Are you saying this judgment did not say that there was no inherent right on gaming? It only talked about the general question of self-governance. Am I right?

Mr. Newman: Yes, it implicitly said there were not inherent rights of self-government across the board, but there could be rights proven on an activity-by-activity or practice-by-practice basis, so some First Nations could have come and proven a right to gaming with sufficient evidence.

This is a 1996 decision. Scholars have argued that there should be more attention to the idea of general rights across the board, but there hasn't been a legal development that definitively says there is an across-the-board right in relation to gaming. There's a lot of ambiguity in this area, but nothing about this decision would make this law unconstitutional. If there are constitutional issues, they would be division-of-power issues vis-à-vis the provinces, but I think those can be navigated.

Senator Miville-Dechêne: Thank you.

lieu à des décennies de litiges. Parallèlement, les jeux sur Internet constituent le segment du marché qui connaît la croissance la plus rapide. Le Parlement peut apporter des précisions dès maintenant.

Merci. Je serai heureux de répondre à vos questions.

La vice-présidente : Merci. Vos exposés étaient très intéressants. Nous allons maintenant passer aux questions des membres du comité.

[*Français*]

La sénatrice Miville-Dechêne : Je vais poser mes questions en français.

Monsieur Newman, j'aimerais tout d'abord obtenir une clarification. Vous avez parlé d'une décision de la Cour suprême datant de 1996. À la suite de votre témoignage, je comprends qu'il y a des incertitudes qui demeurent. Toutefois, jugez-vous que le projet de loi est constitutionnel, malgré ce jugement de 1996?

M. Newman : À mon avis, il n'y a pas vraiment d'implication de la décision *Pamajewon* de 1996 pour la constitutionnalité de cette loi. Selon la cour, il n'y avait pas de droit d'autodétermination total à ce moment-là. C'est aussi une décision spécifique qui concerne les deux Premières Nations de l'arrêt.

[*Traduction*]

La sénatrice Miville-Dechêne : Êtes-vous en train de dire que ce jugement ne disait pas qu'il n'y avait pas de droit inhérent au jeu? Il ne portait que sur la question générale de l'autonomie gouvernementale. Ai-je raison?

M. Newman : Oui, la cour disait implicitement qu'il n'y avait pas de droits inhérents à l'autonomie gouvernementale dans tous les cas, mais qu'il pouvait y avoir des droits prouvés activité par activité ou pratique par pratique, de sorte que certaines Premières Nations pouvaient prouver leur droit au jeu avec suffisamment de preuves.

C'est une décision qui a été rendue en 1996. Des universitaires ont fait valoir qu'il faudrait accorder plus d'attention à l'idée des droits généraux de manière générale, mais il n'y a pas eu de développement juridique indiquant clairement qu'il existe un droit général en matière de jeu. Il y a beaucoup d'ambiguïté à cet égard, mais rien dans cette décision ne rendrait ce projet de loi inconstitutionnel. S'il y a des questions constitutionnelles, il s'agirait de questions de partage des compétences avec les provinces, mais je pense qu'il est possible de régler ces questions.

La sénatrice Miville-Dechêne : Merci.

I have a question for Professor Belanger. I was interested in the changes you are advocating for in this bill, particularly the one on national standards and a commission led by Indigenous people. Can you tell us why this is so important for you? I don't know if you heard our last witness from Kahnawà:ke, who was not in agreement with that. He may not be the only one; I don't know.

Mr. Belanger: Standards provide comfort. They provide certainty and, ultimately, investment. In the United States, which is where I'm drawing my reference from, they established the Indian Gaming Regulatory Act and the National Indian Gaming Commission roughly 40 years ago. The goal was to establish, at the very least, minimum standards. Now, in those instances, they were Indigenous-run and Indigenous-guided, and, ultimately, the standards were created with Indigenous concerns in mind.

So there is a balance that has to be struck, and as Grand Chief Diabo identified, I do believe that there is space for an association or a commission to be developed that is exclusively run by First Nations in this instance so that those with expertise developed over the last 40 years can come to the table and start to establish what they believe are best practices.

In this case, I believe that to facilitate investment and ensure regulatory stability, there needs to be some body or association like that to ensure that there is no ambiguity and that there is a clear understanding of how to move forward, albeit from a community-based perspective.

Senator Prosper: Thank you to all our witnesses. I have a question for Professor Newman. I appreciate your analysis of the implications of the 1996 *Pamajewon* decision from the Supreme Court of Canada. What I get from that is that a lot of the law rests on the facts that have come before it and that what was decided in that case may not necessarily apply to other First Nations with different factual situations who may come before the courts.

If I understand your evidence correctly, with respect to the constitutionality of this particular bill, there is nothing within it to suggest that it isn't in alignment with the Constitution. It's not unconstitutional. Am I correct in that?

Mr. Newman: I would agree. I don't see anything in the bill that would immediately strike a constitutional issue. I agree with the way you've described the 1996 *Pamajewon* decision. It's a decision as to whether two specific First Nations had given specific evidence. It certainly doesn't decide that there can't be gaming by Indigenous nations in Canada. It's, then, for Parliament to establish that.

J'ai une question pour M. Belanger. Je m'intéresse aux changements que vous préconisez dans ce projet de loi, en particulier celui sur les normes nationales et la création d'une commission dirigée par des Autochtones. Pouvez-vous nous dire pourquoi c'est si important pour vous? Je ne sais pas si vous avez entendu notre dernier témoin de Kahnawà:ke, qui n'était pas d'accord avec cela. Il n'est peut-être pas le seul, je ne sais pas.

M. Belanger : Les normes nous rassurent. Elles apportent de la certitude et, au bout du compte, des investissements. Aux États-Unis, d'où je tire ma référence, on a établi l'Indian Gaming Regulatory Act et la National Indian Gaming Commission il y a environ 40 ans. L'objectif était d'établir, à tout le moins, des normes minimales. Dans ces cas, elles étaient dirigées et guidées par des Autochtones et, en fin de compte, les normes ont été créées en tenant compte des préoccupations des Autochtones.

Il faut donc trouver un équilibre, et comme l'a dit le grand chef Diabo, je crois qu'il est possible de créer une association ou une commission qui serait exclusivement dirigée par les Premières Nations, dans ce cas-ci, afin que ceux qui ont acquis une expertise au cours des 40 dernières années puissent s'asseoir à la table et commencer à établir ce qu'ils considèrent comme des pratiques exemplaires.

Dans ce cas-ci, je crois que pour faciliter l'investissement et assurer une stabilité réglementaire, il faut un organisme ou une association de ce genre pour s'assurer qu'il n'y a pas d'ambiguïté et qu'il y a une compréhension claire de la façon d'aller de l'avant, bien que ce soit du point de vue communautaire.

Le sénateur Prosper : Merci à tous nos témoins. J'ai une question pour M. Newman. J'apprécie votre analyse des répercussions de l'arrêt *Pamajewon* de la Cour suprême du Canada de 1996. Ce que j'en retiens, c'est qu'une grande partie de la loi repose sur les faits qui lui ont été présentés et que ce qui a été décidé dans cette affaire ne s'applique pas nécessairement aux autres Premières Nations qui se trouvent dans des situations factuelles différentes et qui peuvent se présenter devant les tribunaux.

Si je comprends bien votre témoignage, en ce qui concerne la constitutionnalité de ce projet de loi, rien ne laisse entendre qu'il n'est pas conforme à la Constitution. Ce projet de loi n'est pas inconstitutionnel. Ai-je raison?

M. Newman : Je suis d'accord. Je ne vois rien dans le projet de loi qui soulèverait immédiatement un problème constitutionnel. Je suis d'accord avec la façon dont vous avez décrit l'arrêt *Pamajewon* de 1996. Il s'agissait de déterminer si deux Premières Nations en particulier avaient présenté des preuves précises. Cet arrêt ne détermine certainement pas qu'il ne peut pas y avoir de jeux de hasard de la part des nations autochtones au Canada. C'est donc au Parlement d'établir cela.

If there were a constitutional issue, it would arise if more details were gradually added on the regulatory side to deal with the issues regarding what the Indigenous regulator would look like and what the Government of Canada is going to assess on that. That remains to be seen based on sections that don't exist right now. There could be constitutional issues, but Justice Canada's counsel will presumably work to avoid those.

Senator Prosper: Getting into some of the potential constitutional issues, you spoke about regulation or, maybe, overregulation where there could be a bit of a federal intrusion into the provincial domain regarding a division of powers. Is that true? Could you further provide some clarity on the relationship between a federal intrusion into the provinces' constitutional realm?

Mr. Newman: Yes, I raise that as a possibility of something that I imagine the provinces could argue because the bill is going to have significant federal-provincial implications. Some provinces, presumably, are going to have issues around the loss of revenue that they currently receive, so they will, presumably, be ready to try constitutional arguments.

The division-of-powers question there would arise because, although the federal government can make exceptions in the course of defining criminal offences under its criminal law power — and this is how it establishes permission currently for provinces to engage in gaming regulation; it is as an exception to a criminal offence on gambling — well, it can do the same thing with respect to First Nations, except it will have to say a bit more about the regulatory side in order to do that, it would seem, because it would have to somehow recognize an Indigenous regulatory authority. If a law became too regulatory in character, there could start to be questions about whether it is then actually a regulation of property and civil rights, which would be within provincial jurisdiction. It would depend on what those other provisions end up looking like.

As I say, Justice counsel, as I understand it, is working with the sponsor on it, and they will presumably try to draft it in a way that doesn't run afoul of the division-of-powers issue, but provinces may well make that argument still. There needs to be a reality recognized that if this were to become a law, there would likely be a constitutional challenge that would take some period of time to sort out, just because of its implications for those federal-provincial relations around revenue.

The Deputy Chair: Thank you very much.

S'il y avait un problème constitutionnel, il se poserait si plus de détails étaient ajoutés progressivement du côté de la réglementation pour régler les problèmes concernant ce à quoi ressemblerait l'organisme de réglementation autochtone et ce que le gouvernement du Canada va évaluer à ce sujet. Cela reste à voir en fonction d'articles qui n'existent pas actuellement. Il pourrait y avoir des problèmes constitutionnels, mais les avocats de Justice Canada s'efforceront probablement de les éviter.

Le sénateur Prosper : À propos des questions constitutionnelles qui pourraient être soulevées, vous avez parlé de la réglementation, voire d'une surréglementation, qui pourrait entraîner une certaine ingérence fédérale dans les compétences provinciales relativement à la répartition des pouvoirs. Est-ce exact? Pourriez-vous expliquer plus en détail le lien concernant une ingérence fédérale dans les compétences constitutionnelles provinciales?

M. Newman : Oui, j'imagine que les provinces pourraient invoquer cet argument, car le projet de loi aurait des répercussions importantes sur les questions fédérales-provinciales. Certaines provinces risquent sans doute d'être préoccupées par la perte de recettes dont elles bénéficient actuellement. Elles seront donc probablement prêtes à invoquer des arguments constitutionnels.

La question de la répartition des pouvoirs se poserait. Bien que le gouvernement fédéral puisse prévoir des exceptions dans le cadre de la définition des infractions criminelles en vertu de son pouvoir en matière de droit criminel — et c'est ainsi que les provinces sont actuellement autorisées à réglementer les jeux, soit comme une exception concernant une infraction criminelle en matière de jeux —, eh bien, il peut faire de même pour les Premières Nations, sauf qu'il devra, semble-t-il, en dire davantage sur l'aspect réglementaire, car il devra en quelque sorte reconnaître une autorité réglementaire autochtone. Si une loi prenait un caractère trop réglementaire, on pourrait se demander si elle ne constitue pas en réalité une réglementation des droits de propriété et des droits civils, ce qui relèverait de la compétence provinciale. Tout dépendrait de la forme que prendraient finalement ces autres dispositions.

Comme je l'ai dit, je crois comprendre que les avocats du ministère de la Justice examinent la question avec le parrain du projet de loi. Ils tenteront sans doute de rédiger le texte de manière à ce qu'il n'aille pas à l'encontre de la répartition des pouvoirs. Toutefois, les provinces pourraient bien soulever cet argument malgré tout. Il faut bien comprendre que si le projet de loi était adopté, la loi ferait probablement l'objet d'une contestation constitutionnelle dont le règlement prendrait un certain temps, ne serait-ce qu'en raison des répercussions qu'elle aurait sur les relations fédérales-provinciales concernant les recettes.

La vice-présidente : Merci beaucoup.

I just wanted to ask Senator Tannas — because Professor Newman has indicated a couple of times that he understands that the sponsor was working with Department of Justice lawyers on a potential amendment, but Senator Tannas was shaking his head to say that that's not correct. Could you please correct the record on that?

Senator Tannas: Because it is a Senate public bill, the equivalent of a private member's bill, that you may be familiar with, Professor Newman, it is the Senate counsel itself. We have counsel here that works on drafting private members' bills. I think, though, we've kind of decided that once the amendments come, and when we get to the end, we will be asking Justice lawyers to come back and give us their opinions on it. But they won't be involved in the drafting.

Mr. Newman: I apologize for my misstatement.

The Deputy Chair: No, that's okay.

Mr. Newman: I read over yesterday's transcript quite hurriedly this morning and may have misread that.

The Deputy Chair: We appreciate that you took the time to do that. That you very much.

Senator Simons: Dr. Belanger, we have corresponded on email and social media, but I think this is the first time I get to speak to you in person. Thank you very much for joining us quite early from Alberta.

You made a sort of a throwaway comment that I wanted to understand a little bit better. You said there was a consortium of Mi'kmaw nations that own casinos in Alberta. Are those casinos on-reserve or off-reserve?

Mr. Belanger: There they are off-reserve. It is part of the evolution of the market at this point in time. It is the same thing in B.C. There is a variety of First Nations consortiums that have purchased what we would call mainstream casinos off of a reserve under the umbrella of their corporations.

Senator Simons: You want this piece of legislation — those casinos would not be captured by this? This would only be for casinos that are physically on First Nations-designated territory?

Mr. Belanger: Yes. What the legislation does is, I guess, level the playing field a little more effectively. The reason that these consortiums have developed over time is because, within each provincial jurisdiction, there is a unique First Nations gaming model that has been established by the legislature. There is inconsistency across the board. The provinces have the ability

Je voulais simplement poser une question au sénateur Tannas — car M. Newman a indiqué à deux ou trois reprises qu'il croyait comprendre que le parrain du projet de loi travaillait avec des avocats du ministère de la Justice à l'élaboration d'un possible amendement. Or, le sénateur Tannas a secoué la tête pour signifier que ce n'était pas exact. Pourriez-vous, s'il vous plaît, clarifier ce point aux fins du compte rendu?

Le sénateur Tannas : Comme il s'agit d'un projet de loi d'intérêt public du Sénat, l'équivalent d'un projet de loi d'initiative parlementaire, que vous connaissez peut-être, monsieur Newman, c'est la conseillère du Sénat elle-même qui s'en charge. Nous avons ici une conseillère qui travaille à la rédaction des projets de loi d'initiative parlementaire. Je pense toutefois que nous avons en quelque sorte décidé qu'une fois que les amendements auront été présentés, et lorsque nous serons arrivés à la fin, nous demanderons aux avocats du ministère de la Justice de revenir nous donner leur avis à ce sujet. Cependant, ils ne participeront pas à la rédaction.

M. Newman : Je m'excuse pour cette erreur.

La vice-présidente : Non, ce n'est pas grave.

M. Newman : J'ai lu assez rapidement ce matin le compte rendu d'hier et j'ai peut-être mal compris ce passage.

La vice-présidente : Nous vous sommes reconnaissants d'avoir pris le temps de le faire. Merci beaucoup.

La sénatrice Simons : Monsieur Belanger, nous avons communiqué par courriel et sur les médias sociaux, mais je crois que c'est la première fois que j'ai l'occasion de m'entretenir avec vous en personne. Merci beaucoup d'être parmi nous si tôt depuis l'Alberta.

Vous avez fait une remarque en passant que j'aimerais mieux comprendre. Vous avez dit qu'il existait, en Alberta, un groupe de nations mi'kmaqs propriétaires de casinos. Ces casinos sont-ils situés dans les réserves ou à l'extérieur des réserves?

M. Belanger : Ils sont à l'extérieur des réserves. Cela s'inscrit dans l'évolution du marché à l'heure actuelle. C'est la même chose en Colombie-Britannique. Il y a divers groupes de Premières Nations qui ont acquis ce que l'on pourrait appeler des casinos traditionnels hors réserve, sous l'égide de leurs sociétés.

La sénatrice Simons : Vous souhaitez que le projet de loi... Ces casinos ne seraient pas visés par les mesures? Seuls les casinos situés sur le territoire désigné des Premières Nations le seraient?

M. Belanger : Oui. Je pense que le projet de loi permet d'uniformiser un peu plus efficacement les règles du jeu. Si ces groupes ont vu le jour au fil du temps, c'est parce que chaque province a son propre modèle en matière de jeux d'argent pour les Premières Nations, établi par son assemblée législative. On constate un manque de cohérence dans l'ensemble. Les

to act fairly independently, almost as though they have a complete monopoly, which, when you look at the 1995 transition of authority from the federal government to the provincial government, I think it could be considered an accurate reading in many ways.

So because a lot of these provinces demand that the casinos operate within First Nations environments, and, historically, First Nations were located quite a ways away from metropolitan centres, which is the main catchment you need to operate a successful casino, a number of groups have gotten together and have attempted to bypass these restrictions. But it is turning into a situation where the rich get richer, and the First Nations that may have an opportunity to enter into online gaming, as an example, or operate a smaller casino near a smaller centre are being shut out.

Bill S-241, in many ways, provides a baseline from which First Nations, who have been previously excluded, have an opportunity to enter into the market.

Senator Simons: You outlined five amendments that you thought were required for the bill to be fit for purpose, I guess. One of them that you talked about was transitional language so that existing agreements and models don't just — I mean, that we don't just blow up a system and have to set up a new one.

How would you imagine such an amendment might work? And have you spoken to the sponsor of the bill at all about this?

Mr. Belanger: To the latter, no, I have not. To the former, I'm just offering a little bit of insight from having observed what has gone on down in the United States over the last 40 years. They ran into a number of barriers that my five, I guess, ideas that I presented — if we act upon them — perhaps could help us avoid some of the tumult that was experienced down there.

Obviously — and we've heard this today — the provinces will push back, in all likelihood, from jurisdictional and constitutional perspectives, but they have also become incredibly reliant on the revenue streams that have resulted since 1985. Even though I believe, based on my modelling, that they will only experience single-digit drops in terms of the revenues that may be lost to First Nations operations, in the case of Alberta and Saskatchewan, that could be $20 million or $30 million a year. That's significant.

So offering space for transition where First Nations can engage with the provinces and where the provinces won't feel hit upon instantaneously will offer First Nations an opportunity to establish greater local market awareness. You can come up with

provinces ont la capacité d'agir de façon assez indépendante, presque comme si elles disposaient d'un monopole, ce qui, si l'on considère le transfert de compétences du gouvernement fédéral vers les gouvernements provinciaux en 1995, me semble être une interprétation juste à bien des égards.

Ainsi, puisque bon nombre de ces provinces exigent que les casinos opèrent sur les territoires des Premières Nations et que les Premières Nations ont toujours habité loin des grands centres urbains — qui constituent pourtant les principales zones de chalandise nécessaires à la réussite d'un casino —, un certain nombre de groupes se sont associés et ont tenté de contourner les restrictions. Toutefois, on assiste à une situation où les riches s'enrichissent davantage, tandis que les Premières Nations qui auraient pu avoir la possibilité de se lancer dans les jeux en ligne, par exemple, ou d'exploiter un petit casino à proximité d'un centre de moindre importance, se voient exclues.

À bien des égards, le projet de loi S-241 offre un cadre de base permettant aux Premières Nations, qui en avaient été exclues auparavant, d'accéder au marché.

La sénatrice Simons : Vous avez présenté cinq amendements qu'il est, selon vous, nécessaire d'apporter pour que le projet de loi réponde à son objectif, j'imagine. L'un d'entre eux consiste à ajouter des dispositions transitoires afin que les accords et les modèles existants ne soient pas simplement... Je veux dire qu'il s'agit d'éviter de détruire un système et de devoir en mettre un nouveau en place.

Comment imaginez-vous qu'un tel amendement pourrait fonctionner? Et en avez-vous déjà discuté avec le parrain du projet de loi?

M. Belanger : Pour répondre à la deuxième question, non, je ne l'ai pas fait. Quant à la première, j'apporte simplement un éclairage fondé sur ce que j'ai pu observer aux États-Unis au cours des 40 dernières années. Ils se sont heurtés à un certain nombre d'obstacles et mes cinq idées, je suppose — si nous les mettons en œuvre —, pourraient peut-être nous aider à éviter une partie du tumulte qu'ils ont connu.

De toute évidence — et nous l'avons entendu aujourd'hui —, les provinces s'y opposeront très probablement, tant sur le plan des compétences que sur le plan constitutionnel, mais elles sont également devenues extrêmement dépendantes des sources de recettes qui sont générées depuis 1985. Même si je crois, d'après ma modélisation, que les baisses de recettes qu'elles pourraient subir en raison des activités des Premières Nations ne seront que de l'ordre d'un chiffre, dans le cas de l'Alberta et de la Saskatchewan, elles pourraient représenter 20 ou 30 millions de dollars par année. C'est considérable.

Ainsi, offrir une période de transition pendant laquelle les Premières Nations pourront discuter avec les provinces, et les provinces ne se sentiront pas immédiatement malmenées, permettra aux Premières Nations de mieux se faire connaître sur

intergovernmental agreements that will facilitate better interactions down the line. There are a variety of issues at play, but I do believe that a transitional moment — not prescribed in terms of how it should operate but recommended — is an advantage.

Senator Simons: If you could provide me with more detail about what you think those amendments ought to be than what we just got in your short opening, that would be terrific.

The Deputy Chair: If you could provide that in writing later to our committee clerk, that would be great.

I also wanted to ask Professor Belanger about one of those areas that you indicated you thought needed to be addressed. You thought there probably needed to be an amendment to the federal anti-money laundering law. Can you tell us a little more about that?

Mr. Belanger: This is a delicate one because I don't want to give the impression that I do not trust First Nations. Grand Chief Diabo, in his statement, showed how internal regulatory controls can be established and maintained. I just want to make sure there is consistency across the board and that, ultimately, that consistency translates into trust.

Ultimately, those standards that apply to non-First Nations casinos, they simply need to be built in to ensure that the First Nations casinos are also covered. From my perspective, it is more of a bookkeeping issue, but the certainty does establish credibility with banks and regulators and ensures customer trust as well. That would be the perspective I'm coming from in that case.

The Deputy Chair: Professor Newman, this bill would allow these types of lottery schemes, which are ending up to be very wide-ranging, to be conducted and managed "from or within a . . . reserve." We've also heard now that this new bill, which differs in that respect from the previous bill that Senator Tannas brought forward, would also cover online gaming.

In your interpretation for both of those factors, do you think a platform operating from a reserve could accept wagers from players located in another province without that province's consent? Do you think the bill is sufficiently clear on that point, or does there need to be further clarification?

Mr. Newman: Bills could always be clarified further, but I would take it that the bill would seem to allow for that on a straightforward reading of that language. I don't take it as constraining that online aspect to something within a particular

le marché local. Il est possible de mettre en place des accords intergouvernementaux qui permettront d'améliorer les relations. De nombreuses questions sont en jeu, mais je crois sincèrement qu'une période de transition — non imposée quant à son fonctionnement, mais recommandée — constitue un avantage.

La sénatrice Simons : Si vous pouviez m'en dire plus sur la nature de ces amendements dont vous avez parlé brièvement dans votre déclaration préliminaire, ce serait formidable.

La vice-présidente : Si vous pouviez transmettre ces précisions par écrit ultérieurement à la greffière de notre comité, ce serait parfait.

Je souhaitais également vous interroger, monsieur Belanger, sur l'un des éléments qui, selon vous, méritaient d'être pris en compte. Vous estimiez qu'il fallait probablement modifier la loi fédérale sur le recyclage des produits de la criminalité. Pouvez-vous nous en dire un peu plus à ce sujet?

M. Belanger : C'est une question délicate, car je ne veux pas donner l'impression que je ne fais pas confiance aux Premières Nations. Dans sa déclaration, le grand chef Diabo a expliqué comment des contrôles réglementaires internes peuvent être mis en place et maintenus. Je veux simplement m'assurer que la cohérence règne sur tous les plans et que, en fin de compte, cette cohérence se traduise par de la confiance.

Au bout du compte, les normes qui s'appliquent aux casinos qui n'appartiennent pas à des Premières Nations doivent simplement être incluses pour garantir que les casinos des Premières Nations soient également couverts. De mon point de vue, il s'agit davantage d'une question de comptabilité, mais la certitude qui en découle renforce la crédibilité auprès des banques et des responsables de la réglementation et favorise également la confiance des clients. C'est donc de ce point de vue que s'inscrit ma position à cet égard.

La vice-présidente : Monsieur Newman, le projet de loi permettrait que ces loteries, et la portée s'avère très vaste, soit mises sur pied et administrées « dans [une] réserve ou depuis celle-ci ». Nous avons également entendu que ce nouveau projet de loi, qui diffère à cet égard de celui que le sénateur Tannas avait présenté précédemment, couvrirait également les jeux en ligne.

Compte tenu de ces deux éléments, pensez-vous qu'une plateforme exploitée depuis une réserve pourrait accepter des paris de joueurs qui se trouvent dans une autre province sans le consentement de cette dernière? Pensez-vous que le projet de loi soit suffisamment clair sur ce point, ou faut-il y apporter des précisions?

M. Newman : Il est toujours possible d'apporter des précisions aux projets de loi, mais à première vue, il me semble que le projet de loi le permettrait. Je ne considère pas que le texte limite cet aspect en ce qui a trait au jeu en ligne à une

province on any particular text in the bill. If that's an intention to restrict it, there would need to be clarification, although that would sit a bit uneasily with the presumptions in terms of the underlying right that's asserted in the preamble.

province particulière. Si l'intention est de le restreindre, il serait nécessaire de le préciser, même si cela irait quelque peu à l'encontre des présupposés concernant le droit sous-jacent qui est énoncé dans le préambule.

If the bill is trying to, in effect, put in place that right, I'm not sure why it would be subject to that kind of restriction. There would need to be thought about why that is taking place. Is that a justified infringement of the right, or what is going on?

Si le projet de loi vise, en fait, à instaurer ce droit, je ne vois pas pourquoi on imposerait ce genre de restriction. Il faudrait se demander pourquoi. S'agit-il d'une atteinte justifiée au droit, ou de quoi s'agit-il exactement?

The Deputy Chair: And could you tell us a little bit more about what you would see as potential constitutional or jurisdictional or division-of-powers issues that could result from this bill if left as is? What would you see as those?

La vice-présidente : Pourriez-vous nous en dire un peu plus sur les problèmes liés à la Constitution, aux compétences ou à la répartition des pouvoirs qui, selon vous, pourraient survenir si le projet de loi était adopté tel quel? Quels seraient-ils selon vous?

Mr. Newman: Left as is, there are perhaps fewer than there would be otherwise, although it doesn't entirely function to achieve its purposes if left as is, given the need to have the Indigenous regulatory authority to achieve all of its purposes.

M. Newman : Si le projet de loi reste tel quel, il y en aura peut-être moins qu'il n'y en aurait autrement, même si ses objectifs ne seront pas pleinement atteints, étant donné qu'il doit y avoir une autorité réglementaire autochtone pour que tous ses objectifs soient atteints.

Left as is, I imagine there might still be provincial challenges, although it is interesting to hear Professor Belanger's evidence concerning the limited impact on provincial finances. I had assumed it would be a larger impact, but that's not my area of expertise.

Si le projet de loi est adopté dans sa version actuelle, j'imagine qu'il pourrait encore y avoir des contestations à l'échelle provinciale, bien que je trouve intéressant que M. Belanger dise que les répercussions sur les finances provinciales seraient limitées. Je pensais qu'elles seraient importantes, mais ce n'est pas mon domaine d'expertise.

It will pose federal-provincial relations issues. Whether there is a direct constitutional challenge would be a different thing at that point if we didn't have provisions that lent themselves to it. Because right now, it is just creating an exception within the Criminal Code that's fairly limited — there is limited detail on it in the bill as it presently stands.

Cela risque de poser des problèmes dans les relations fédérales-provinciales. La question de savoir s'il y aurait une contestation constitutionnelle serait une autre affaire à ce stade si nous n'avions pas de dispositions à cet égard. Car, pour l'instant, il s'agit simplement de créer une exception dans le Code criminel qui est assez limitée — le projet de loi, dans sa version actuelle, contient peu de détails à ce sujet.

That said, the other division-of-powers issue I could see arising, separate from that in either version of the bill, is that provinces might try to apply their provincial regulatory frameworks in the context of First Nations gaming.

Cela dit, l'autre problème lié à la répartition des pouvoirs qui, selon moi, pourrait se poser, indépendamment de la version du projet de loi retenue, est que les provinces pourraient tenter d'appliquer leurs cadres réglementaires dans le contexte des jeux des Premières Nations.

There are very complex issues about the application of provincial laws on reserves or on First Nations, and there would be a lot of questions arising there. At the end of the day, there is a doctrine of federal paramountcy over provincial law, and there would be the question: Does the application of provincial law in that context pose an operational conflict with the federal law in its attempt to enable First Nations gambling operations, or does it frustrate the purpose of it? There would be questions to be sorted out there if provinces tried to apply their own frameworks around gambling in the context of First Nations gaming within the province. Presumably, they would want to — especially, as I say, on the terms of the law, there would be situations in some cities in Western Canada where there are blocks within the downtown core where those cities have chosen not to have

L'application des lois provinciales dans les réserves ou pour les Premières Nations comporte des enjeux très complexes et de nombreuses questions se poseraient à cet égard. En fin de compte, il existe un principe de prépondérance fédérale sur les lois provinciales et une question se poserait alors. L'application des lois provinciales dans ce contexte entre-t-elle en conflit avec les lois fédérales visant à autoriser les activités de jeu des Premières Nations, ou va-t-elle à l'encontre de leur objectif? Il y aurait des questions à régler si les provinces tentaient d'appliquer leurs propres cadres réglementaires en matière de jeu dans le contexte des activités de jeux des Premières Nations dans la province. On peut supposer qu'elles souhaiteraient... D'autant plus que, comme je le disais, du point de vue de la loi, il y aurait des situations dans certaines villes de l'Ouest canadien où, dans

casinos, and it would be open to a First Nation to open a casino. They might not choose to do that.

All of this is subject to people talking and coming to reasonable resolutions together. But you never know.

The Deputy Chair: Thank you.

[*Translation*]

Senator Oudar: I thank all three of you for being here.

I will first have some questions for Mr. Belanger, and then also for Mr. Manitowabi.

I'll revisit the questions I asked the previous panel, as one of the five proposed amendments you've put forward, Mr. Belanger, concerns national player protection standards. I have the same concern as Senator Batters about the fight against money laundering, but that question has already been asked.

More specifically, I fully agree with you when you say that generalized standards provide certainty. I also believe that such standards could lead to an obligation of consistency and coherence, while also addressing any disparities that may exist from one region to another.

Could you elaborate on the national standards for player protection? Why are they important?

I'll turn to you next, Mr. Manitowabi.

[*English*]

Mr. Belanger: National standards just establish a framework that everybody can easily understand.

Now, I make these recommendations just to shore up what I felt were some gaps in the bill. When I offer that suggestion, it is with the expectation that, within the spirit of self-government from which this bill has emerged, First Nations will be offered the space to ultimately design, devise and implement what they believe the best practices are in this regard. But right now, when I take a look at the upwards of 40 First Nations operations across Canada, they are creating and upholding not only the spirit but the intent of those minimum standards.

I don't see any operators operating outside of what is generally understood to be best practices. In fact, should this bill move forward and we are in a post-Bill-S-241 environment, I would see all First Nations still living up to those standards because one

des secteurs du centre-ville, les villes ont choisi de ne pas avoir de casinos, et où des Premières Nations auraient la possibilité d'en ouvrir un. Elles pourraient toutefois choisir de ne pas le faire.

Tout dépendra des discussions qui auront lieu et de la capacité des parties à parvenir ensemble à des solutions raisonnables. Mais on ne sait jamais.

La vice-présidente : Merci.

[*Français*]

La sénatrice Oudar : Merci à tous les trois d'être ici.

J'aurai d'abord des questions pour M. Belanger, puis pour M. Manitowabi également.

Je vais revenir sur les questions que j'ai posées au précédent panel, parce que l'une des cinq suggestions d'amendement que vous faites, monsieur Belanger, porte sur les normes nationales de protection des joueurs. J'ai la même préoccupation que la sénatrice Batters en matière de lutte contre le blanchiment d'argent, mais la question a déjà été posée.

Plus particulièrement, je suis entièrement d'accord avec vous lorsque vous dites que des normes généralisées amènent de la certitude. Je crois également que cela pourrait amener une obligation d'uniformité et de cohérence, tout en luttant aussi contre les disparités qui pourraient exister d'une région à l'autre.

Pourriez-vous nous en dire plus sur les normes nationales de protection des joueurs? En quoi sont-elles importantes?

Je me tournerai ensuite vers vous, monsieur Manitowabi.

[*Traduction*]

M. Belanger : Les normes nationales ne font qu'établir un cadre que tout le monde peut comprendre facilement.

Mes recommandations visent simplement à ce que l'on comble ce qui me semblait être des lacunes du projet de loi. Lorsque je formule cette suggestion, c'est dans l'espoir que, dans l'esprit d'autonomie gouvernementale duquel découle le projet de loi, les Premières Nations se voient offrir la latitude nécessaire pour, en fin de compte, concevoir, élaborer et mettre en œuvre ce qu'elles considèrent comme les pratiques exemplaires à cet égard. Cependant, à l'heure actuelle, quand je pense aux quelque 40 entreprises des Premières Nations au Canada, je constate qu'elles créent et respectent non seulement l'esprit, mais aussi l'intention de ces normes minimales.

Je ne vois aucun exploitant agir à l'encontre de ce qui est généralement considéré comme des pratiques exemplaires. En fait, dans un contexte où le projet de loi S-241 serait adopté, je pense que toutes les Premières Nations continueraient à respecter

bad actor can ultimately damage the reputation of their operation and damage nearby First Nations' reputations.

The standards that First Nations are living up to right now, which are industry standards, I believe will be maintained. In terms of harm reduction, all of those operations want to ensure that they have repeat customers. They don't want to damage their reputation. They certainly don't want to damage revenue flows, and, as Mr. Williams and Grand Chief Diabo mentioned in the last go-round, their customers are incredibly important, and they don't want to see harm inflicted in any way, shape or form.

The idea here is to establish the space that would allow the First Nations to create those minimum standards and then work out from there.

[*Translation*]

Senator Oudar: Mr. Manitowabi, would you like to comment?

[*English*]

Mr. Manitowabi: I would add that part of what is missing here is the idea that communities are small and tight-knit. People are family, people are friends, and you care for family and friends. This is why those greater standards are in place.

I will quickly give the example of the growing opioid addiction problem in Indigenous communities. In my community, what has happened is we have imposed border checks at the border of the reserve to ensure those drugs are not coming in. They have implemented stricter penalties for those caught dealing. It is all for the reason that those who are afflicted are family members and members of a community which is very tight-knit, and there is a greater standard that has been implemented even during COVID. There were greater health standards implemented in Indigenous communities for all of these reasons.

I would want to point that out that this is the reason why those are in place.

Senator Dalphond: My question will be for Professor Newman. Welcome back to the Senate. We met a few years ago, before you went to Oxford. I see you are back and ready to answer questions.

If the bill were to be adopted as is, what would be the scope of the bill in terms of provincial authority on gaming? Because I think the Supreme Court has recognized that there is a double aspect to it. I listened to the hearings held earlier this month

ces normes, car un seul mauvais acteur pourrait, en fin de compte, nuire à la réputation de son entreprise et à la réputation des Premières Nations voisines.

Je crois que les normes auxquelles les Premières Nations se conforment actuellement, qui sont les normes de l'industrie, seront maintenues. En ce qui concerne la réduction des préjudices, toutes ces entreprises souhaitent conserver leur clientèle. Elles ne veulent pas nuire à leur réputation. Elles ne veulent certainement pas compromettre leurs sources de revenus et, comme M. Williams et le grand chef Diabo l'ont mentionné en première partie de réunion, leurs clients sont extrêmement importants. On ne veut en aucun cas qu'ils subissent des préjudices, sous quelque forme que ce soit.

L'idée ici est de créer un cadre permettant aux Premières Nations d'établir ces normes minimales, puis d'avancer sur cette base.

[*Français*]

La sénatrice Oudar : Monsieur Manitowabi, voulez-vous intervenir?

[*Traduction*]

M. Manitowabi : J'ajouterais que l'un des éléments qui manquent ici, c'est l'idée que les communautés sont petites et soudées. Les gens sont des membres de la famille ou des amis, et on prend soin de sa famille et de ses amis. C'est pour cette raison que ces normes plus strictes sont en place.

Je vais rapidement donner l'exemple du problème croissant de la dépendance aux opioïdes dans les communautés autochtones. Dans ma communauté, nous avons mis en place des contrôles à l'entrée de la réserve pour empêcher ces drogues d'y entrer. Des sanctions plus sévères ont été instaurées à l'encontre des personnes prises en flagrant délit de trafic. Tout cela s'explique par le fait que les personnes touchées sont des membres de notre famille et des membres d'une communauté très soudée, et des normes plus strictes ont été appliquées, même pendant la pandémie de COVID. Pour toutes ces raisons, des normes de santé plus strictes ont été mises en place dans les communautés autochtones.

Je tiens à souligner que c'est précisément pour cette raison que ces normes sont en place.

Le sénateur Dalphond : Ma question s'adresse au professeur Newman. Je suis heureux de vous revoir au Sénat. Nous nous sommes rencontrés il y a quelques années, avant votre départ pour Oxford. Je vois que vous êtes de retour et que vous êtes prêt à répondre à des questions.

Si le projet de loi venait à être adopté tel quel, quelle serait sa portée relativement à la compétence provinciale en matière de jeux de hasard? Je pose cette question parce que je pense que la Cour suprême a reconnu qu'il y avait là un double aspect. J'ai

concerning the challenge between the interpretation of section 207 before the Supreme Court, further to the Ontario Court of Appeal reference case. It seems the double aspect is that the federal government has authority through the Criminal Code to prohibit or allow. If there were no prohibition, it would be purely a provincial issue. I will see what the court will say, but the Attorney General of Canada is not participating in the hearing, which seems to say that they believe that the Court of Appeal got it right.

But if the bill were to be kept as is, will that be read or should it be navigated in a way that it does not affect provincial jurisdiction and its ability to regulate gaming operations within each province, especially if you are authorized to carry out gaming through the internet from the reserve but where the clients or the participants would be outside the reserve?

Mr. Newman: Okay. There are a lot of intricate and interacting issues involved in that question.

I agree with your premise that, in the absence of the Criminal Code provision ever having been there, gaming would have been entirely within provincial jurisdiction to regulate under property, civil rights and matters of local concern. So, although the federal government is in there with the Criminal Code, there ends up being a double aspect. As the federal government retreats from elements of the Criminal Code by having exceptions to that prohibition, there is the possibility of provinces attempting to ply their legislation within those spaces that open up.

The application to reserves is complex. We're also in a potentially moving space because some of those issues around application depend upon section 88 of the Indian Act. I read in the papers that the Indian Act is about to —

Senator Dalphond: I agree that it is complex within the reserve, but what about outside the reserve — if it is gaming online and the participants are people living in the province but outside the reserve?

Mr. Newman: Okay, sorry. I took your question as being broader than it is meant to be.

In terms of outside the reserve, you avoid those initial issues. There is still, then, the issue that would come to be resolved by the courts as to whether there is a section 35 Aboriginal right that constrains what the provinces can do. Merely by saying in the preamble of the bill or, ultimately, in a statute that there is such a right, Parliament won't be able to determine that. That might be a question the courts would ultimately need to face. If there were a section 35 right, it would limit what the provinces could regulate. It might not knock them out entirely because of the

suivi les audiences qui se sont tenues au début du mois concernant le litige sur l'interprétation de l'article 207 qui a été porté devant la Cour suprême, à la suite du renvoi de la Cour d'appel de l'Ontario. Il semble que ce double aspect réside dans le fait qu'en vertu du Code criminel, le gouvernement fédéral dispose du pouvoir d'interdire ou d'autoriser. S'il n'y avait aucune interdiction, il s'agirait d'une question purement provinciale. J'attendrai de voir ce que dira la Cour, mais le procureur général du Canada ne participe pas à l'audience, ce qui semble indiquer qu'il estime que la Cour d'appel a vu juste.

Toutefois, si le projet de loi devait être maintenu tel quel, sera-t-il lu ou faudra-t-il l'interpréter de manière à ce qu'il n'ait aucune incidence sur la compétence des provinces et leur capacité à réglementer les activités de jeux de hasard sur leur territoire, surtout si vous êtes autorisé à organiser des jeux de hasard sur Internet depuis la réserve, mais dont les clients ou les participants se trouvent en dehors de la réserve?

M. Newman : D'accord. Cette question soulève de nombreux enjeux complexes et interdépendants.

Je souscris à votre prémisse selon laquelle, si la disposition du Code criminel n'avait jamais existé, la réglementation des jeux de hasard aurait relevé entièrement de la compétence des provinces au titre de la propriété, des droits civils et des questions d'intérêt local. Ainsi, bien que le gouvernement fédéral soit compétent en vertu du Code criminel, il en résulte un double aspect. À mesure que le gouvernement fédéral réduit la portée de certains éléments du Code criminel en prévoyant des exceptions à cette interdiction, il est possible que les provinces tentent d'appliquer leurs lois dans les espaces ainsi créés.

L'application aux réserves est complexe. Nous évoluons par ailleurs dans un contexte susceptible de changer, car certaines de ces questions relatives à l'application dépendent de l'article 88 de la Loi sur les Indiens. J'ai lu dans la presse que la Loi sur les Indiens était sur le point de...

Le sénateur Dalphond : Je conviens que la situation est complexe dans la réserve, mais qu'en est-il en dehors de la réserve? Qu'en est-il lorsqu'il s'agit de jeux de hasard en ligne et que les participants habitent dans la province, mais en dehors de la réserve?

M. Newman : D'accord, désolé. J'ai interprété votre question de manière plus générale qu'elle ne l'était en réalité.

En ce qui concerne tout ce qui est en dehors de la réserve, on évite ces problèmes initiaux. Il reste toutefois la question, qui serait tranchée par les tribunaux, de savoir s'il existe un droit autochtone en vertu de l'article 35 qui limite les pouvoirs des provinces. Le simple fait de mentionner dans le préambule du projet de loi ou, en fin de compte, dans une loi qu'il existe un tel droit ne permettra pas au Parlement de trancher cette question. Il s'agit d'une question sur laquelle les tribunaux pourraient finalement devoir se prononcer. S'il existait un droit en vertu de

possibility of justified infringements, but without that, the provinces do have quite a bit of jurisdiction where they could regulate those issues off-reserve with less difficulty.

This question was asked earlier: Could the online component extend across provincial boundaries? Different provinces, conceivably, could get involved too because a province could regulate on behalf of its residents, in a sense, if they are engaged in online gambling in another province in some way — if it sought to protect them or something of that sort.

There would be some challenging issues that arise, even without the issues of the on-reserve application.

The Deputy Chair: We appreciate that. Thank you.

Senator McBean: I will be quick because my question is very much along the same line as Senator Dalphond's. I will ask Professor Newman.

If Bill S-241 were to pass as is, does it make First Nations equal to the provinces, or would they be unique competitors to the provinces, with no regulations or restrictions that are listed in the Criminal Code?

Mr. Newman: There are two ways to answer that.

In one way, it is making them equal to the provinces in the sense that they are being granted an exception that's parallel, in many ways, to the exception granted to the provinces. They could engage in the business and regulation of gambling as they see fit, in some ways, as the provinces do.

The other side is whether it makes them equal to the provinces in another way. It goes back to the question I just answered: Could provinces still regulate something about them, or is there a section 35 right that blocks that? That's not a resolvable question, based on reading the bill or maybe even reading the current jurisprudence of the Supreme Court of Canada or other courts. There would be some novel questions to be faced in the law.

Senator McBean: Professor Belanger, you were talking about all the different payment percentages province by province. Would you be able to provide us with what all the different provinces get as a cut of gambling?

l'article 35, cela limiterait les domaines que les provinces pourraient réglementer. Cela ne les priverait peut-être pas entièrement de leur pouvoir en raison de la possibilité d'atteintes justifiées, mais en l'absence d'un tel droit, les provinces disposent d'une compétence assez étendue qui leur permettrait de réglementer ces questions hors réserve avec moins de difficultés.

La question suivante a été posée plus tôt : la composante en ligne pourrait-elle s'étendre au-delà des frontières provinciales? Différentes provinces pourraient vraisemblablement s'impliquer aussi, car une province pourrait en quelque sorte réglementer ce domaine au nom de ses résidants si ceux-ci participaient d'une manière ou d'une autre à des jeux de hasard en ligne dans une autre province — si elle cherchait à les protéger ou quelque chose de ce genre.

Certaines questions épineuses se poseraient, même sans tenir compte des problèmes liés à l'application dans les réserves.

La vice-présidente : Nous comprenons. Merci.

La sénatrice McBean : Je serai bref, car ma question va dans le même sens que celle du sénateur Dalphond. Elle s'adresse au professeur Newman.

Si le projet de loi S-241 est adopté tel quel, cela mettra-t-il les Premières Nations sur un pied d'égalité avec les provinces, ou les provinces deviendront-elles des concurrentes uniques des provinces, exemptes des réglementations et restrictions prévues par le Code criminel?

M. Newman : Il y a deux façons de répondre à cette question.

D'une part, le projet de loi les place sur un pied d'égalité avec les provinces, dans la mesure où elles bénéficient d'une dérogation qui est, à bien des égards, similaire à celle accordée aux provinces. Elles pourraient ainsi gérer et réglementer les jeux de hasard comme elles l'entendent, en quelque sorte, à l'instar des provinces.

D'autre part, il faut se demander si le projet de loi les place sur un pied d'égalité avec les provinces à un autre égard. Cela nous ramène à la question à laquelle je viens de répondre : les provinces pourraient-elles encore réglementer certains aspects les concernant, ou y a-t-il un droit découlant de l'article 35 qui les en empêche? C'est une question à laquelle il est impossible de répondre, que ce soit en se fondant sur la lecture du projet de loi ou même sur la jurisprudence actuelle de la Cour suprême du Canada ou d'autres tribunaux. Cela soulèverait des questions juridiques inédites.

La sénatrice McBean : Professeur Belanger, vous parliez des différents pourcentages prélevés sur les recettes en fonction des provinces. Pourriez-vous nous préciser les pourcentages que chaque province perçoit des recettes des jeux de hasard?

Mr. Belanger: Certainly. I could provide a written overview after this, but, very quickly, Alberta takes 28% of gross gaming revenue off the top, which usually adds up to about roughly $120 million a year. Since the inception of the program in 2007, that has stripped $1 billion from the First Nations Development Fund. Saskatchewan takes 25% of the net gaming revenues, as Mr. Williams identified in the last panel. Of the $200 million that his community produces, 20% is immediately taken off the top there. Then there are a variety of fees and other operational contingencies that lead to money being transferred to the Alberta treasury that ultimately leads to their development and takes away from First Nations development.

For just those three jurisdictions, very quickly, that's what it looks like.

Senator McBean: If you have that information for Atlantic provinces and other places, that would be great.

Mr. Belanger: Certainly. Thank you.

The Deputy Chair: That type of written overview would be very helpful.

I have a question quickly for Mr. Manitowabi. Senator Marty Klyne raised the issue of the risk that new gaming activities could draw customers away from existing establishments and also then, potentially, reduce the revenues currently shared with other Indigenous communities. What do you think the consequences would be for those communities that rely on those revenues, particularly to fund their services?

Mr. Manitowabi: Sorry, which communities?

The Deputy Chair: I don't know. It was something Senator Marty Klyne raised, I believe, in the Senate when he was speaking to this; he indicated that there is a risk that if there are new gaming activities, those could potentially take revenues away from communities that are doing gaming in their communities.

Mr. Manitowabi: The economic world view of First Nations is different than that of non-First Nations. I have observed and written about a capitalistic world view of expansion, growth and profit seeking. Within First Nations communities, that is generally not the case. There is a sense that as long as those needs are taken care of, then it's an economic success. There is not an idea of that type of expansionism.

M. Belanger : Certainement. Je pourrais vous fournir une synthèse écrite plus tard, mais, très brièvement, l'Alberta prélève d'emblée 28 % des recettes brutes générées par les jeux de hasard, ce qui représente généralement environ 120 millions de dollars par année. Depuis la création du programme en 2007, cela a privé le fonds de développement des Premières Nations de 1 milliard de dollars. La Saskatchewan prélève 25 % des recettes nettes générées par les jeux de hasard, comme l'a souligné M. Williams dans son témoignage. Sur les 200 millions de dollars générés par sa communauté, 20 % sont immédiatement prélevés. Ensuite, divers frais et autres dépenses opérationnelles entraînent des transferts d'argent vers le Trésor de l'Alberta, ce qui finit par financer le développement de cette province au détriment de celui des Premières Nations.

En résumé, voilà à quoi ressemble la situation pour ces trois provinces.

La sénatrice McBean : Si vous disposez de ces informations pour les provinces de l'Atlantique et d'autres régions, ce serait formidable.

M. Belanger : Certainement. Merci.

La vice-présidente : Ce type de synthèse écrite serait très utile.

J'ai une petite question pour M. Manitowabi. Le sénateur Marty Klyne a soulevé la question du risque que de nouvelles activités de jeu puissent attirer des clients des établissements existants et éventuellement réduire les recettes qui sont actuellement partagées avec d'autres communautés autochtones. Selon vous, quelles en seraient les conséquences pour les communautés qui comptent sur ces recettes, notamment pour financer leurs services?

M. Manitowabi : Je m'excuse, mais de quelles communautés parlez-vous?

La vice-présidente : Je ne sais pas. C'est un point que le sénateur Marty Klyne a soulevé, si je me souviens bien, au Sénat lorsqu'il a pris la parole à ce sujet; il a fait remarquer qu'il existait un risque que de nouvelles activités de jeux puissent potentiellement priver de recettes les communautés qui organisent déjà des jeux de hasard sur leur territoire.

M. Manitowabi : La vision économique du monde des Premières Nations diffère de celle des non-Autochtones. J'ai observé une vision capitaliste du monde qui est axée sur l'expansion, la croissance et la quête de profits, et j'ai écrit à ce sujet. Au sein des communautés des Premières Nations, ce n'est généralement pas le cas. On estime que, tant que ces besoins sont satisfaits, il s'agit d'une réussite économique. Il n'existe pas de concept correspondant à ce type d'expansionnisme.

So I think that references two competing world views: One world view is that Indigenous casinos will, from a capitalistic expansion viewpoint, compromise an economic landscape. However, from an Indigenous standpoint, it views this idea as an opportunity, and as long as the needs of the people are being met, then it is a success. So, it is not expansionist and profit seeking.

The Deputy Chair: Thank you for that clarification.

We appreciate all of you being here today. It was a very helpful panel, with important perspectives from all. Thank you, witnesses, for taking the time to be with us today and for helping us out with this study and answering our questions.

Senators, we will resume our study of this bill at our meetings next week.

(The committee adjourned.)

Je pense donc que cela renvoie à deux visions opposées du monde : du point de vue de l'expansion capitaliste, les casinos autochtones risquent de compromettre le paysage économique. Cependant, du point de vue des populations autochtones, cette idée est perçue comme une opportunité et, tant que les besoins de la population sont satisfaits, cela représente un succès. Il ne s'agit donc pas d'une vision axée sur l'expansion et la quête de profits.

La vice-présidente : Je vous remercie de cette précision.

Nous vous remercions tous de votre présence aujourd'hui. Vos témoignages ont été très utiles et chacun d'entre vous a apporté un point de vue important. Je remercie les témoins d'avoir pris le temps de se joindre à nous aujourd'hui, de nous avoir aidés avec cette étude et d'avoir répondu à nos questions.

Honorables sénateurs, nous reprendrons l'examen de ce projet de loi à nos séances de la semaine prochaine.

(La séance est levée.)