

poration and the federal government. In exchange, the federal government has promised to do several things:

(i) to introduce amendments to Part V of the *Criminal Code*, removing the permission therein for the federal government to conduct lotteries and other forms of gaming; and to make changes to other provisions dealing with gaming;

(ii) to refrain from re-entering the field of gaming and betting, and to ensure that the rights of the provinces in that area are not reduced or restricted;

(iii) to use its "best efforts" to ensure that the winding up of the Sports Pool Corporation and Loto Canada Inc. are accomplished; and

(iv) to discontinue the appeal to the Supreme Court of Canada of the decision of the Quebec Court of Appeal in the case of *Attorney General of Canada v. Loto-Quebec*.

The proposed amendments to the *Code*, under the agreement, are to be subject to "consultation" with the provincial attorneys general, and the federal government is to use its "best efforts" to ensure that they are passed and proclaimed in force no later than December 31, 1985. One of the principal objectives of the agreement is to provide funding for the Winter Olympics in Calgary, Alberta in 1988.

The Committee has a number of concerns with regard to Bill C-81, and with regard to the agreements from which it derives. These concerns have reference to both its substance, and the process by which it was developed. At the outset, however, we wish to make it clear that we do not feel legally constrained by the "deadline" of December 31, 1985 contained in the agreement. The advice the Committee has received convinces us that the agreement is a political arrangement between the federal government and the provinces, and is not legally enforceable as such, in the sense that there could be justiciable remedies for default of any of the "obligations" in it. Thus, we do not feel that the Committee could put the federal government in legal jeopardy by the manner in which we deal with the Bill. In any event, we are also satisfied that, in presenting this Bill to the Senate, after having secured passage in the House of Commons, the government has used its "best efforts", as required in the agreement, to have the amendments proclaimed.

We now turn to the question of process—how this legislative initiative developed and was submitted to Parliament. The genesis of the proposed amendments to the criminal law embodied in Bill C-81 was unusual, to say the least. They first appeared, in draft form, in a schedule to the June 1985 agreement. That agreement was signed not by the federal Attorney General and his provincial counterparts; but by the Minister of Fitness and Amateur Sport and the ten provincial ministers under whose authority permitted lotteries and gaming fall. Notwithstanding the reference in that agreement to consultation with ministers responsible for the administration of justice, we are not satisfied that this was ever adequately done.

mettre fin au litige qui existe entre la société et le gouvernement fédéral. En échange, le gouvernement fédéral a promis:

(i) d'apporter des modifications à la partie V du *Code criminel*, en y supprimant la permission que détenait le gouvernement d'organiser des loteries et d'autres formes de jeux de hasard; et d'apporter des changements à d'autres dispositions touchant les jeux de hasard;

(ii) de ne pas se relancer dans le domaine des jeux et paris, et de veiller à ce que les droits des provinces dans ce domaine ne soient ni réduits ni restreints;

(iii) de mettre «tout» en œuvre pour s'assurer de la dissolution de la Société canadienne des paris sportifs et de Loto-Canada Inc.; et

(iv) d'abandonner les procédures en appel qu'il a entreprises auprès de la Cour suprême du Canada relativement au jugement de la Cour d'appel du Québec dans l'affaire du *Procureur général du Canada vs Loto-Québec*.

En vertu de l'entente, les modifications qui devaient être apportées au *Code* doivent faire l'objet de «consultations» avec les procureurs généraux des provinces, le gouvernement fédéral étant également tenu d'utiliser «tous les moyens à sa disposition» pour veiller à ce que ces modifications soient adoptées et proclamées en vigueur au plus tard le 31 décembre 1985. Un des grands objectifs de l'entente est d'assurer le financement des Jeux Olympiques d'hiver à Calgary (*Alberta*) en 1988.

Le Projet de loi C-81 ainsi que l'entente qui a précédé cette mesure législative comportent certains aspects qui préoccupent le Comité aussi bien sur des questions de fond que sur la façon dont on a procédé pour mettre le projet de loi au point. Cela dit, nous aimerions affirmer que, sur le plan légal, nous ne sommes pas tenus de respecter la «date limite» du 31 décembre 1985 spécifiée dans l'entente. Sur la foi des renseignements fournis au Comité, nous sommes convaincus que l'entente est le résultat d'un arrangement politique intervenu entre le gouvernement fédéral et les provinces qui, comme tel, n'est pas légalement exécutoire, en ce sens que la non exécution de l'une quelconque des obligations qu'elle contient pourrait bien se prêter à d'éventuels redressements fort justifiables. Ainsi, nous estimons que par la façon dont nous avons abordé le projet de loi, le Comité ne pourrait compromettre le gouvernement sur le plan légal. De toute manière, nous sommes convaincus qu'en présentant ce projet de loi au Sénat, après en avoir assuré l'adoption à la Chambre des communes, le gouvernement a «tout mis en œuvre» comme c'est stipulé dans l'entente, pour que les modifications soient adoptées.

Nous passons maintenant à la question de procédure, c'est-à-dire à la manière dont cette mesure législative a été élaborée et présentée au Parlement. L'origine des modifications incorporées au Projet de loi C-81 que l'on se proposait d'apporter au droit pénal était, pour le moins, peu commune. Elles ont apparu, pour la première fois, dans une annexe à l'entente de juin 1985. Plutôt que d'être signée par le procureur général fédéral et par ses homologues provinciaux, cette entente a été paraphée par le ministre d'État, Condition physique et Sport amateur et par les dix ministres provinciaux dont relèvent les loteries et les jeux autorisés. Nonobstant l'allusion à la consultation, faite dans cette entente, avec les ministres responsables de l'administration de la justice, nous ne sommes pas certains que cette consultation ait eu lieu de façon adéquate.