

Leo Tyler Francis *Appellant*

v.

Her Majesty The Queen *Respondent*

and

The Attorney General of Quebec, the
Attorney General of Nova Scotia, the
Attorney General of British Columbia and the
Attorney General for Alberta *Interveners*

INDEXED AS: R. V. FRANCIS

File No.: 19256.

1988: February 23; 1988: May 26.

Present: Dickson C.J. and Beetz, Estey*, McIntyre,
Lamer, Wilson, Le Dain, La Forest and
L'Heureux-Dubé JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
NEW BRUNSWICK

*Constitutional law — Indians — Paramourcy —
Highway traffic regulation on reserves — Conviction
under provincial legislation for offence occurring on
Indian reserve — Provincial legislation not inconsistent
with federal regulations — Whether or not provincial
legislation applicable — Motor Vehicle Act, R.S.N.B.
1973, c. M-17, s. 167(b) — Indian Act, R.S.C. 1970, c.
I-6, ss. 73(1)(c), 88 — Indian Reserve Traffic Regula-
tions, C.R.C. 1978, c. 959, s. 6.*

*Indians — Reserves — Highway traffic regulation on
reserves — Provincial legislation not inconsistent with
federal regulations — Whether or not provincial legis-
lation applicable.*

Appellant, who was convicted under s. 167(b) of the
New Brunswick *Motor Vehicle Act* for a traffic offence
that occurred on an Indian reserve, raised the argument
that he could only be charged and convicted under s. 6
of the *Indian Reserve Traffic Regulations*. Both the
Court of Queen's Bench and the Court of Appeal dis-
missed appellant's appeal from conviction. The constitu-
tional questions stated by this Court queried: (1) wheth-
er s. 167(b) of the New Brunswick *Motor Vehicle Act*
was constitutionally applicable to the regulation and
control of the operation of motor vehicles on an Indian
reserve, and if so, (2) whether s. 167(b) of the *Motor
Vehicle Act* was in conflict with the *Indian Reserve*

Leo Tyler Francis *Appellant*

c.

Sa Majesté La Reine *Intimée*

a

et

Le procureur général du Québec, le procureur
général de la Nouvelle-Écosse, le procureur
général de la Colombie-Britannique et le
procureur général de l'Alberta *Intervenants*

RÉPERTORIÉ: R. C. FRANCIS

N° du greffe: 19256.

c

1988: 23 février; 1988: 26 mai.

Présents: Le juge en chef Dickson et les juges Beetz,
Estey*, McIntyre, Lamer, Wilson, Le Dain, La Forest
et L'Heureux-Dubé.

d

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU
NOUVEAU-BRUNSWICK

*Droit constitutionnel — Indiens — Prépondérance —
Réglementation de la circulation routière dans les
réserves — Déclaration de culpabilité aux termes d'une
loi provinciale pour une infraction survenant dans une
réserve indienne — Compatibilité de la loi provinciale
avec le règlement fédéral — La loi provinciale est-elle
applicable? — Loi sur les véhicules à moteur,
L.R.N.-B. 1973, chap. M-17, art. 167b) — Loi sur les
Indiens, S.R.C. 1970, chap. I-6, art. 73(1)c), 88 —
Règlement de la circulation à l'intérieur des réserves
indiennes, C.R.C. 1978, chap. 959, art. 6.*

*Indiens — Réserves — Réglementation de la circula-
tion routière dans les réserves — Compatibilité de la loi
provinciale avec le règlement fédéral — La loi provin-
ciale est-elle applicable?*

L'appellant, qui a été déclaré coupable aux termes de
l'al. 167b) de la *Loi sur les véhicules à moteur* du
Nouveau-Brunswick pour avoir commis une infraction
en matière de circulation dans une réserve indienne, a
plaidé qu'il ne pouvait être accusé et déclaré coupable
qu'en application de l'art. 6 du *Règlement de la circula-
tion à l'intérieur des réserves indiennes*. La Cour du
Banc de la Reine et la Cour d'appel ont rejeté l'appel
interjeté par l'appellant contre la déclaration de culpabi-
lité. Les questions constitutionnelles énoncées par cette
Cour sont de savoir: (1) si l'al. 167b) de la *Loi sur les
véhicules à moteur* du Nouveau-Brunswick est constitu-
tionnellement applicable à la réglementation et au con-

* Estey J. took no part in the judgment.

* Le juge Estey n'a pas pris part au jugement.

Traffic Regulations and therefore inoperative to the extent of the conflict.

Held: The appeal should be dismissed. The first constitutional question should be answered in the affirmative and the second in the negative.

In the absence of conflicting federal legislation, provincial motor vehicle laws of general application apply *ex proprio vigore* on Indian reserves. To hold otherwise would amount to resuscitating the "enclave" theory.

Section 6 of the *Indian Reserve Traffic Regulations* incorporates by reference or adopts provincial traffic regulations as federal laws. The provincial law, nevertheless, can operate in its own right for federal and provincial laws that merely duplicate one another but do not conflict can exist side by side. Neither the incorporation by reference nor the enactment of a separate penalty for breach of the federal regulations establish a sufficient intent on the part of the federal government that it wished to cover the field exclusively.

Cases Cited

Applied: *Cardinal v. Attorney General of Alberta*, [1974] S.C.R. 695; **overturned:** *R. v. Kenny* (1982), 20 Sask. R. 361, [1983] 1 W.W.R. 284 (Q.B.), aff'd (1983), 36 Sask. R. 280 (C.A.); **referred to:** *Four B Manufacturing Ltd. v. United Garment Workers of America*, [1980] 1 S.C.R. 1031; *Kruger v. The Queen*, [1978] 1 S.C.R. 104; *Dick v. The Queen*, [1985] 2 S.C.R. 309; *Multiple Access Ltd. v. McCutcheon*, [1982] 2 S.C.R. 161; *R. v. Twoyoungmen*, [1979] 5 W.W.R. 712; *R. v. Maloney* (1982), 51 N.S.R. (2d) 441; *R. v. Charlie and Joe*, [1985] 4 W.W.R. 472; *R. v. Johns* (1962), 133 C.C.C. 43; *R. v. Isaac* (1973), 14 C.C.C. (2d) 374; *R. v. Chiasson* (1982), 39 N.B.R. (2d) 631, aff'd [1984] 1 S.C.R. 266.

Statutes and Regulations Cited

Indian Act, R.S.C. 1970, c. I-6, ss. 73(1)(c), 88.
Indian Reserve Traffic Regulations, C.R.C. 1978, c. 959, ss. 5, 6, 9.
Motor Vehicle Act, R.S.N.B. 1973, c. M-17, s. 167(b).

trôle de la conduite de véhicules à moteur sur une réserve indienne et, dans l'affirmative, (2) si l'al. 167b) de la *Loi sur les véhicules à moteur* entre en conflit avec le *Règlement de la circulation à l'intérieur des réserves indiennes* et par conséquent est inopérant dans la mesure de ce conflit.

Arrêt: Le pourvoi est rejeté. Il convient de répondre par l'affirmative à la première question constitutionnelle et par la négative à la seconde.

En l'absence d'une mesure législative fédérale contraire, les lois provinciales d'application générale en matière de véhicules automobiles s'appliquent *ex proprio vigore* dans les réserves indiennes. Toute autre conclusion équivaldrait à ressusciter la théorie de l'«enclave».

L'article 6 du *Règlement de la circulation à l'intérieur des réserves indiennes* incorpore par renvoi ou adopte les règlements provinciaux en matière de circulation à titre de lois fédérales. Néanmoins, une loi provinciale peut s'appliquer d'elle-même car les lois fédérales et provinciales qui font simplement double emploi mais qui n'entrent pas en conflit, peuvent exister de façon parallèle. Ni l'incorporation par renvoi ni l'adoption d'une peine distincte pour la violation des règlements fédéraux n'établissent une intention suffisante de la part du gouvernement fédéral qu'il désirait occuper le domaine de façon exclusive.

Jurisprudence

Arrêt appliqué: *Cardinal c. Procureur général de l'Alberta*, [1974] R.C.S. 695; **arrêt écarté:** *R. v. Kenny* (1982), 20 Sask. R. 361, [1983] 1 W.W.R. 284 (B.R.), conf. (1983), 36 Sask. R. 280 (C.A.); **arrêts mentionnés:** *Four B Manufacturing Ltd. c. Travailleurs unis du vêtement d'Amérique*, [1980] 1 R.C.S. 1031; *Kruger c. La Reine*, [1978] 1 R.C.S. 104; *Dick c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 309; *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161; *R. v. Twoyoungmen*, [1979] 5 W.W.R. 712; *R. v. Maloney* (1982), 51 N.S.R. (2d) 441; *R. v. Charlie and Joe*, [1985] 4 W.W.R. 472; *R. v. Johns* (1962), 133 C.C.C. 43; *R. v. Isaac* (1973), 14 C.C.C. (2d) 374; *R. v. Chiasson* (1982), 39 N.B.R. (2d) 631, conf. [1984] 1 R.C.S. 266.

Lois et règlements cités

Loi sur les Indiens, S.R.C. 1970, chap. I-6, art. 73(1)c), 88.
Loi sur les véhicules à moteur, L.R.N.-B. 1973, chap. M-17, art. 167b).
Règlement de la circulation à l'intérieur des réserves indiennes, C.R.C. 1978, chap. 959, art. 5, 6, 9.

Authors Cited

Laskin, Bora. "Occupying the Field; Paramountcy in Penal Legislation" (1963), 41 *Can. Bar Rev.* 234.

APPEAL from a judgment of the New Brunswick Court of Appeal (1985), 60 N.B.R. (2d) 70, 157 A.P.R. 70, 30 M.V.R. 235, dismissing an appeal from a judgment of Dickson J. (1984), 54 N.B.R. (2d) 234, 140 A.P.R. 234, dismissing an appeal from conviction found by Tomlinson Prov. Ct. J. Appeal dismissed. The first constitutional question should be answered in the affirmative and the second in the negative.

Bruce H. Wildsmith, Graydon Nicholas and John Wyatt, for the appellant.

Jeffrey Mockler, for the respondent.

René Morin and Denis Lemieux, for the intervener the Attorney General of Quebec.

Robert E. Lutes, for the intervener the Attorney General of Nova Scotia.

Gillian P. Wallace, for the intervener the Attorney General of British Columbia.

Nolan D. Steed and Robert J. Normey, for the intervener the Attorney General for Alberta.

The judgment of the Court was delivered by

LA FOREST J.—This is an appeal from a decision of the Court of Appeal for New Brunswick in which it upheld the conviction of the appellant under s. 167(b) of the *Motor Vehicle Act*, R.S.N.B. 1973, c. M-17, for failing while driving a motor vehicle to yield the right-of-way when entering a highway from a driveway. Since the incident occurred on an Indian reserve, the appellant argues that he could only be charged and convicted under s. 6 of the *Indian Reserve Traffic Regulations*, C.R.C. 1978, c. 959. That provision was enacted pursuant to s. 73(1)(c) of the *Indian Act*, R.S.C. 1970, c. I-6, which empowers the Governor in Council to make regulations for the control of the speed, operation and parking of vehicles on

Doctrine citée

Laskin, Bora. «Occupying the Field; Paramountcy in Penal Legislation» (1963), 41 *R. du B. can.* 234.

^a POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick (1985), 60 R.N.-B. (2^e) 70, 157 A.P.R. 70, 30 M.V.R. 235, qui a rejeté un appel contre le jugement du juge Dickson (1984), 54 R.N.-B. (2^e) 234, 140 A.P.R. 234, qui a rejeté ^b un appel contre la déclaration de culpabilité prononcé par le juge Tomlinson de la Cour provinciale. Pourvoi rejeté. Il convient de répondre par l'affirmative à la première question constitutionnelle et par la négative à la seconde. ^c

Bruce H. Wildsmith, Graydon Nicholas et John Wyatt, pour l'appellant.

Jeffrey Mockler, pour l'intimée.

^d *René Morin et Denis Lemieux*, pour l'intervenant le procureur général du Québec.

^e *Robert E. Lutes*, pour l'intervenant le procureur général de la Nouvelle-Écosse.

Gillian P. Wallace, pour l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique.

^f *Nolan D. Steed et Robert J. Normey*, pour l'intervenant le procureur général de l'Alberta.

Version française du jugement de la Cour rendu par

^g LE JUGE LA FOREST—Il s'agit d'un pourvoi contre un arrêt de la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick qui a maintenu la déclaration de culpabilité de l'appellant aux termes de l'al. 167(b) de la *Loi sur les véhicules à moteur*, L.R.N.-B. 1973, chap. M-17, pour avoir omis, alors qu'il conduisait un véhicule automobile, de céder la priorité lorsqu'il s'est engagé sur une route en arrivant d'une allée privée. Comme l'incident est survenu dans une réserve indienne, l'appellant soutient qu'il peut ⁱ seulement être accusé et déclaré coupable en application de l'art. 6 du *Règlement de la circulation à l'intérieur des réserves indiennes*, C.R.C. 1978, chap. 959. Cette disposition a été adoptée aux ^j termes de l'al. 73(1)c) de la *Loi sur les Indiens*, S.R.C. 1970, chap. I-6, qui permet au gouverneur en conseil d'établir des règlements concernant le

roads within reserves. Section 6 of the regulations reads as follows:

6. The driver of any vehicle shall comply with all laws and regulations relating to motor vehicles, which are in force from time to time in the province in which the Indian reserve is situated, except such laws or regulations as are inconsistent with these Regulations.

On June 18, 1985, Chief Justice Dickson set the following constitutional questions to be determined on this appeal:

1. Is section 167(b) of the *Motor Vehicle Act*, R.S.N.B. 1973, c. M-17 constitutionally applicable to the regulation and control of the operation of motor vehicles on an Indian Reserve?
2. If so, is s. 167(b) of the *Motor Vehicle Act*, R.S.N.B. 1973, c. M-17 in conflict with the *Indian Reserve Traffic Regulations*, C.R.C. 1978, c. 959 passed pursuant to the *Indian Act*, R.S.C. 1970, c. I-6 and therefore inoperative to the extent of the conflict?

The Attorneys General of Quebec, Nova Scotia, British Columbia and Alberta intervened. The Attorney General of Canada was not represented, no doubt because the essential issue involves the application of provincial law.

I shall begin by saying that, in the absence of conflicting federal legislation, provincial motor vehicle laws of general application apply *ex proprio vigore* on Indian reserves. To hold otherwise would amount to resuscitating the "enclave" theory which was rejected by a majority of this Court in *Cardinal v. Attorney General of Alberta*, [1974] S.C.R. 695; see also *Four B Manufacturing Ltd. v. United Garment Workers of America*, [1980] 1 S.C.R. 1031. In *Kruger v. The Queen*, [1978] 1 S.C.R. 104, this Court held that general provincial legislation relating to hunting applies on reserves, a matter which is obviously far more closely related to the Indian way of life than driving motor vehicles. Indeed Beetz J., speaking for the Court in *Dick v. The Queen*, [1985] 2 S.C.R. 309, at p. 326, expressly stated that provin-

contrôle de la vitesse, de la conduite et du stationnement des véhicules sur les routes des réserves. Voici le texte de l'art. 6 du règlement:

6. Le conducteur de tout véhicule doit se conformer aux lois et règlements (relativement aux voitures automobiles) édictés de temps à autre par la province où est située la réserve indienne, sauf lorsque ces lois ou règlements sont incompatibles avec le présent règlement.

Le 18 juin 1985, le juge en chef Dickson a énoncé les questions constitutionnelles suivantes qui font l'objet du présent pourvoi:

1. L'alinéa 167b) de la *Loi sur les véhicules à moteur*, L.R.N.-B. 1973, chap. M-17 est-il constitutionnellement applicable à la réglementation et au contrôle de la conduite de véhicules à moteur dans une réserve indienne?
2. Dans l'affirmative, l'al. 167b) de la *Loi sur les véhicules à moteur*, L.R.N.-B. 1973, chap. M-17, entre-t-il en conflit avec le *Règlement de la circulation à l'intérieur des réserves indiennes*, C.R.C. 1978, chap. 959, adopté en vertu de la *Loi sur les Indiens*, S.R.C. 1970, chap. I-6 et est donc inopérant dans la mesure de ce conflit?

Les procureurs généraux du Québec, de la Nouvelle-Écosse, de la Colombie-Britannique et de l'Alberta sont intervenus. Le procureur général du Canada n'était pas représenté, sans doute parce que la question principale porte sur l'application du droit provincial.

Je dirai tout d'abord que, en l'absence d'une mesure législative fédérale contraire, les lois provinciales d'application générale en matière de véhicules automobiles s'appliquent *ex proprio vigore* dans les réserves indiennes. Toute autre conclusion équivaldrait à ressusciter la théorie de l'«enclave» qui a été rejetée par cette Cour à la majorité dans l'arrêt *Cardinal c. Procureur général de l'Alberta*, [1974] R.C.S. 695; voir également *Four B Manufacturing Ltd. c. Travailleurs unis du vêtement d'Amérique*, [1980] 1 R.C.S. 1031. Dans l'arrêt *Kruger c. La Reine*, [1978] 1 R.C.S. 104, cette Cour a conclu que la législation provinciale générale en matière de chasse s'applique dans les réserves; or c'est un sujet manifestement beaucoup plus proche du mode de vie des Indiens que la conduite des véhicules automobiles. En fait, le juge Beetz au

cial traffic legislation applies to Indians without touching their Indianness.

The question remaining then is whether, under the doctrine of paramountcy, the provincial law is inoperative because it is inconsistent with the *Indian Reserve Traffic Regulations*; see *Multiple Access Ltd. v. McCutcheon*, [1982] 2 S.C.R. 161. Section 6 of the regulations is the main area of contention, but before going further, it should be noted that in the courts below, the appellant contended that s. 5 deals expressly with driving at intersections. That section provides that "a person in charge of any vehicle . . . shall keep the vehicle in such control when approaching a[n] . . . intersection . . . as will enable him to prevent a collision with, or damage to, all other persons and vehicles". Here the appellant had collided with another vehicle on the highway. However, the courts below found, rightly in my opinion, no inconsistency between s. 5 of the regulations and s. 167(b) of the *Motor Vehicle Act*, and the appellant did not appeal this finding.

The Court of Appeal disposed of any alleged conflict between s. 6 of the regulations and s. 167(b) of the *Motor Vehicle Act* by holding that s. 6 did not incorporate the latter provision by reference but was merely of a declaratory nature, being intended simply to define "the obligation of obedience that Indians and non-Indians alike owe to provincial legislation while on reserves": following *R. v. Twoyoungmen*, [1979] 5 W.W.R. 712, at p. 721 (Alta. C.A.); see also *R. v. Maloney* (1982), 51 N.S.R. (2d) 441, at p. 445 (N.S.C.A.), and *R. v. Charlie and Joe*, [1985] 4 W.W.R. 472 (B.C.C.A.) This view, as counsel for the Attorney General for Alberta noted, may be buttressed by the fact that s. 6 is expressed in such a way as to be capable of being read as extending beyond the

nom de la Cour dans l'arrêt *Dick c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 309, à la p. 326, a dit expressément que les lois provinciales régissant la circulation routière s'appliquent aux Indiens sans qu'il soit porté atteinte à leur quiddité indienne.

La question qui reste alors à trancher est de savoir si, en vertu de la doctrine de la prépondérance, le droit provincial est sans effet parce qu'il est incompatible avec le *Règlement de la circulation à l'intérieur des réserves indiennes*; voir l'arrêt *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161. Le litige porte principalement sur l'art. 6 du règlement mais, avant d'aller plus loin, il convient de souligner que, devant les tribunaux d'instance inférieure, l'appelant a soutenu que l'art. 5 traite expressément de la conduite aux croisées de chemins. Cet article prévoit qu'une «personne ayant sous sa responsabilité un véhicule . . . doit maintenir ce véhicule sous sa maîtrise lorsqu'elle s'approche d'une croisée de chemins . . . de façon à pouvoir prévenir la collision avec d'autres personnes et d'autres véhicules, ou de façon à ne pas blesser ces personnes ni endommager ces véhicules». En l'espèce, l'appelant est entré en collision avec un autre véhicule sur la route. Toutefois, les tribunaux d'instance inférieure ont conclu, à bon droit selon moi, qu'il n'y avait aucune incompatibilité entre l'art. 5 du règlement et l'al. 167b) de la *Loi sur les véhicules à moteur*, et l'appelant n'a pas interjeté appel contre cette conclusion.

La Cour d'appel a réglé tout conflit potentiel entre l'art. 6 du règlement et l'al. 167b) de la *Loi sur les véhicules à moteur* en concluant que l'art. 6 n'incorporait pas cette dernière disposition par renvoi, mais était simplement de nature déclaratoire, destiné seulement à définir [TRADUCTION] «l'obligation de respect que les Indiens de même que les non-Indiens ont envers la législation provinciale lorsqu'ils se trouvent dans les réserves»: suivant *R. v. Twoyoungmen*, [1979] 5 W.W.R. 712, à la p. 721 (C.A. Alb.); voir également *R. v. Maloney* (1982), 51 N.S.R. (2d) 441, à la p. 445 (C.A.N.-É.) et *R. v. Charlie and Joe*, [1985] 4 W.W.R. 472 (C.A.C.-B.) Cette opinion, comme l'avocat du procureur général de l'Alberta l'a fait remarquer, peut être étayée par le fait que le texte

matters mentioned in the empowering provision. Section 73(1)(c) of the *Indian Act* provides for the enactment of regulations respecting the "speed, operation and parking of vehicles"; s. 6 refers to "all laws and regulations relating to motor vehicles".

The foregoing argument, however, is by no means determinative. Section 6 must be construed in terms of its empowering statute. One may also wonder why the federal government would engage in the idle exercise of simply enjoining people to comply with provincial laws; see *Dick v. The Queen, supra*. The reason for the enactment of s. 6 and similar federal regulations in related fields, for example national parks, appears to be that at the time of their original enactment, the prevailing judicial view of the extent to which the provinces could enact legislation affecting federal public property and Indian lands was more limited than it is today. Because of this and the then prevalent wider view of federal paramountcy, it was natural to think it was necessary to enact such measures with a view to incorporating or adopting provincial laws. It is also possible that the federal government wanted to have the option of having traffic rules on Indian reserves enforced by either federal or provincial officials. These considerations have led me to the view that s. 6 incorporates by reference or adopts provincial traffic regulations as federal laws. Several other courts have arrived at the same conclusion; see *R. v. Johns* (1962), 133 C.C.C. 43 (Sask. C.A.), and *R. v. Isaac* (1973), 14 C.C.C. (2d) 374 (Ont. C.A.).

In considering the interpretation of s. 6, counsel made reference, as had the courts below, to s. 88 of the *Indian Act*, which bears some resemblance to s. 6 of the regulations in issue here. Section 88 provides that all provincial laws of general application are applicable to Indians. Counsel on all sides rightly conceded that this provision had no direct bearing on this case. In *Dick v. The Queen, supra*,

de l'art. 6 est rédigé de manière qu'on puisse l'interpréter comme s'appliquant à d'autres objets que ceux visés dans la disposition habilitante. L'alinéa 73(1)c) de la *Loi sur les Indiens* prévoit l'adoption d'un règlement concernant «la vitesse, [...] la conduite et [le] stationnement des véhicules»; l'art. 6 mentionne les «lois et règlements (relativement aux voitures automobiles)».

Toutefois, l'argument qui précède n'est nullement concluant. L'article 6 doit être interprété selon les termes de sa loi habilitante. On peut également se demander pour quelle raison le gouvernement fédéral se livrerait au vain exercice de simplement enjoindre aux gens de se conformer aux lois provinciales; voir *Dick c. La Reine*, précité. Il semble bien que l'adoption de l'art. 6 et de règlements fédéraux semblables dans des domaines connexes, par exemple les parcs nationaux, s'explique parce qu'au moment de leur adoption les tribunaux considéraient pour la plupart que la mesure dans laquelle les provinces pouvaient légiférer relativement au domaine public fédéral et aux terres des Indiens était plus limitée qu'elle ne l'est aujourd'hui. De ce fait et vu l'interprétation plus large de la prépondérance fédérale qui prévalait alors, il était naturel de penser qu'il était nécessaire d'adopter de telles mesures pour incorporer ou adopter des lois provinciales. Il est aussi possible que le gouvernement fédéral ait voulu que les règles de la circulation routière dans les réserves indiennes puissent être appliquées par des policiers fédéraux ou provinciaux. Ces considérations m'ont amené à considérer que l'art. 6 incorpore par renvoi ou adopte les règlements provinciaux sur la circulation à titre de lois fédérales. Plusieurs autres tribunaux sont arrivés à la même conclusion; voir *R. v. Johns* (1962), 133 C.C.C. 43 (C.A. Sask.), et *R. v. Isaac* (1973), 14 C.C.C. (2d) 374 (C.A. Ont.).

En examinant l'interprétation de l'art. 6, les avocats se sont référés, comme l'ont fait les tribunaux d'instance inférieure, à l'art. 88 de la *Loi sur les Indiens*, qui offre une certaine ressemblance avec l'art. 6 du règlement en cause en l'espèce. L'article 88 prévoit que toutes les lois provinciales d'application générale s'appliquent aux Indiens. Les avocats de toutes les parties ont concédé avec

this Court held that s. 88 served to incorporate only those provincial laws that did not extend to Indians *ex proprio vigore*. In particular, Beetz J. expressly referred to traffic regulations as laws that applied to Indian reserves *ex proprio vigore* and as such not falling within the types of provincial laws extended to Indians by s. 88. Obviously, the reasoning in *Dick* does not apply to s. 6 since it is directly aimed at traffic regulations on Indian reserves.

The fact that a provincial law may be incorporated by reference as a federal law does not prevent the provincial law from operating in its own right. Since the *Multiple Access* case, *supra*, it is clear that federal and provincial laws that merely duplicate one another but do not conflict can exist side by side. A person may be charged with violating the provincial statute or the federal regulation; see *R. v. Chiasson* (1982), 39 N.B.R. (2d) 631, *aff'd* [1984] 1 S.C.R. 266. To the extent that cases like *R. v. Kenny* (1982), 20 Sask. R. 361, [1983] 1 W.W.R. 284 (Q.B.), *aff'd* (1983), 36 Sask. R. 280 (C.A.), conflict with this, they must be deemed to be overruled.

The mere fact that the federal government has adopted the provincial traffic laws does not, in my view, display a sufficient intent that it wished to cover the field exclusively. As Professor Laskin, later Chief Justice, observed in "Occupying the Field; Paramountcy in Penal Legislation" (1963), 41 *Can. Bar Rev.* 234, at p. 263, "It may be the better part of wisdom . . . to require the federal Parliament to speak clearly if it seeks, as it constitutionally can demand, paramountcy for its policies"; applied in *R. v. Chiasson*, *supra*, at p. 641. Nor does the fact that there is a separate penalty for breach of the federal regulations clearly establish such an intention. That argument, I may say, can only have weight if *R. v. Johns*, *supra*, is correct in holding that only the provincial regulations and not the penalties for their infraction are imported into the federal regulations. It is possible,

raison que cet article n'a pas d'effet direct en l'espèce. Dans l'arrêt *Dick c. La Reine*, précité, cette Cour a jugé que l'art. 88 servait seulement à incorporer les lois provinciales qui ne s'appliquaient pas aux Indiens *ex proprio vigore*. En particulier, le juge Beetz y mentionne expressément les règlements sur la circulation routière en tant que législation qui s'applique aux réserves indiennes *ex proprio vigore* et qu'à ce titre ils ne relèvent pas des types de lois provinciales étendues aux Indiens par l'art. 88. Il est clair que le raisonnement de l'arrêt *Dick* ne s'applique pas à l'art. 6 puisqu'il vise directement la réglementation de la circulation routière dans les réserves indiennes.

Le fait qu'une loi provinciale puisse être incorporée par renvoi à titre de loi fédérale ne l'empêche pas de s'appliquer d'elle-même. Depuis l'arrêt *Multiple Access*, précité, il est clair que les lois fédérales et provinciales qui font simplement double emploi, mais qui n'entrent pas en conflit, peuvent exister de façon parallèle. Une personne peut être inculpée d'avoir enfreint la loi provinciale ou le règlement fédéral; voir *R. v. Chiasson* (1982), 39 N.B.R. (2d) 631, *conf.* [1984] 1 R.C.S. 266. Dans la mesure où des décisions comme *R. v. Kenny* (1982), 20 Sask. R. 361, [1983] 1 W.W.R. 284 (B.R.), *conf.* (1983), 36 Sask. R. 280 (C.A.) entrent en conflit avec cet arrêt, on doit les considérer comme renversées.

Le simple fait que le gouvernement fédéral ait adopté les lois provinciales sur la circulation n'exprime pas, à mon avis, une intention suffisante qu'il désirait occuper le domaine de façon exclusive. Comme le professeur Laskin, plus tard Juge en chef, l'a fait remarquer dans «Occupying the Field; Paramountcy in Penal Legislation» (1963), 41 *R. du B. can.* 234, à la p. 263, [TRADUCTION] «il serait plus sage [. . .] d'exiger que le Parlement fédéral s'exprime clairement s'il cherche à obtenir, comme il peut constitutionnellement l'exiger, la prépondérance pour ses politiques»; appliqué dans *R. v. Chiasson*, précité, à la p. 641. Le fait qu'il existe une peine distincte pour la violation des règlements fédéraux n'établit pas clairement une telle intention. Cet argument, si je puis m'exprimer ainsi, ne peut avoir de force que si l'arrêt *R. v. Johns*, précité, a conclu à bon droit que seuls les

however, that the penalty section (s. 9) was intended to be confined to provisions other than the provincial laws, which carry their own penalty. That issue was not really addressed in argument and I need not pronounce on it. For, assuming that s. 9 applies to provincial laws incorporated by s. 6, it must be remembered that s. 6 incorporates laws throughout Canada which, though similar in many respects, carry different penalties from province to province. The federal authorities appear to have preferred to have a single penalty applicable to Indian reserves throughout Canada when they enforce the provincial laws adopted in the regulations.

I would dismiss the appeal and answer the first constitutional question in the affirmative and the second in the negative.

Appeal dismissed. The first constitutional question should be answered in the affirmative and the second in the negative.

Solicitor for the appellant: Graydon Nicholas, Fredericton.

Solicitor for the respondent: Jeffrey Mockler, Woodstock.

Solicitors for the intervener the Attorney General of Quebec: René Morin and Denis Lemieux, Ste-Foy.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Nova Scotia: Robert E. Lutes, Halifax.

Solicitor for the intervener the Attorney General of British Columbia: Gillian P. Wallace, Victoria.

Solicitors for the intervener the Attorney General of Alberta: Nolan D. Steed and Robert J. Normey, Edmonton.

règlements provinciaux et non les peines pour leur violation sont incorporés dans les règlements fédéraux. Toutefois, il est possible qu'on ait voulu que l'article prévoyant une peine (art. 9) soit limité aux dispositions autres que les lois provinciales qui prévoient leur propre peine. Cette question n'a pas vraiment été examinée dans les plaidoiries et je n'ai pas à me prononcer à son égard. Car, si l'on présume que l'art. 9 s'applique aux lois provinciales incorporées par l'art. 6, il faut se rappeler que cet article incorpore des lois dans tout le Canada qui, bien qu'elles soient semblables à plusieurs égards, prévoient des peines différentes d'une province à l'autre. Les autorités fédérales paraissent avoir préféré qu'une seule peine soit applicable aux réserves indiennes dans tout le Canada lorsqu'elles appliquent les lois provinciales adoptées dans les règlements.

Je suis d'avis de rejeter le pourvoi et de répondre par l'affirmative à la première question constitutionnelle et par la négative à la seconde.

Pourvoi rejeté. Il convient de répondre par l'affirmative à la première question constitutionnelle et par la négative à la seconde.

Procureur de l'appelant: Graydon Nicholas, Fredericton.

Procureur de l'intimée: Jeffrey Mockler, Woodstock.

Procureurs de l'intervenant le procureur général du Québec: René Morin et Denis Lemieux, Ste-Foy.

Procureur de l'intervenant le procureur général de la Nouvelle-Écosse: Robert E. Lutes, Halifax.

Procureur de l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique: Gillian P. Wallace, Victoria.

Procureurs de l'intervenant le procureur général de l'Alberta: Nolan D. Steed et Robert J. Normey, Edmonton.