

Charlie Cardinal Appellant;

and

The Attorney General of Alberta
Respondent.

1972: December 7; 1973: June 29.

Present: Fauteux C.J. and Abbott, Martland, Judson, Ritchie, Hall, Spence, Pigeon and Laskin JJ.

ON APPEAL FROM THE SUPREME COURT OF
ALBERTA, APPELLATE DIVISION

Indians—Constitutional law—Provincial Statute prohibiting trafficking in big game—Validity of legislation—Applicability to Indians on Reserve—Wildlife Act, R.S.A. 1970, c. 391—B.N.A. Act.

The appellant, a treaty Indian, at his home on an Indian Reserve in Alberta, sold a piece of moose meat to a non-Indian. He was charged with unlawful trafficking in big game, in breach of s. 37 of the *Wildlife Act*, R.S.A. 1970, c. 391. It is uncontested that what he did was, in fact and in law, within the prohibitions of that Act. The appellant was acquitted at trial on the ground that the *Wildlife Act* was *ultra vires* of the Legislature in its application to the appellant as an Indian on an Indian Reserve. An appeal by way of a stated case was dismissed. On a further appeal to the court of Appeal, the judgment at trial was reversed. The appellant was granted leave to appeal to this Court.

Held (Hall, Spence and Laskin JJ. dissenting): The appeal should be dismissed.

Per Fauteux C.J. and Abbott, Martland, Judson, Ritchie and Pigeon JJ.: Section 12 of the Alberta Natural Resources Agreement of 1929, between the Government of Canada and the Government of Alberta, made the provisions of the *Wildlife Act* applicable to all Indians, including those on Reserves, and governed their activities throughout the province, including Reserves. By virtue of s. 1 of the *B.N.A. Act*, 1930, it has the force of law, notwithstanding anything contained in the *B.N.A. Act*, 1867, any amendment thereto, or any federal statute.

Section 91 (24) of the *B.N.A. Act*, 1867, gave exclusive legislative authority to the Canadian Parliament in respect of Indians and over lands reserved

Charlie Cardinal Appellant;

et

Le Procureur général de l'Alberta Intimé.

1972: le 7 décembre; 1973: le 29 juin.

Présents: Le Juge en Chef Fauteux et les Juges Abbott, Martland, Judson, Ritchie, Hall, Spence, Pigeon et Laskin.

EN APPEL DE LA COUR SUPRÊME DE L'ALBERTA,
DIVISION D'APPEL

Indiens—Droit constitutionnel—Législation provinciale interdisant le commerce du gros gibier—Validité de la législation—Applicabilité aux Indiens vivant dans une réserve indienne—Wildlife Act, R.S.A. 1970, c. 391—Acte de l'Amérique du Nord britannique.

L'appelant, un Indien visé par les traités, a vendu chez lui dans une réserve indienne en Alberta, un morceau de viande d'orignal à un non-Indien. Il a été accusé de commerce illégal du gros gibier, en violation de l'art. 37 du *Wildlife Act*, R.S.A. 1970, c. 391. Il n'est pas contesté qu'il ait commis, en fait et en droit, un acte visé par les interdictions de cette loi. Lors de son procès, l'appelant a été acquitté pour le motif que la loi *Wildlife Act* est *ultra vires* des pouvoirs de la législature en ce qui concerne son application à l'appelant en tant qu'Indien vivant dans une réserve indienne. Un appel sur exposé de cause a été rejeté. Sur appel subséquent à la Cour d'appel, le jugement de première instance a été infirmé. L'appelant a obtenu l'autorisation d'appeler à cette Cour.

Arrêt: L'appel doit être rejeté, les Juges Hall, Spence et Laskin étant dissidents.

Le Juge en Chef Fauteux et les Juges Abbott, Martland, Judson, Ritchie et Pigeon: L'article 12 de la Convention sur les ressources naturelles de 1929, conclue entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de l'Alberta, a eu pour effet de rendre les dispositions du *Wildlife Act* applicables à tous les Indiens, y compris ceux qui se trouvent dans les réserves, et de régir leurs activités dans toute la province, y compris dans les réserves. En vertu de l'art. 1 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, 1930, il a force de loi, nonobstant toute disposition de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, 1867, modification s'y rapportant, ou toute loi fédérale.

L'article 91(24) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, 1867, a donné au Parlement canadien l'autorité législative exclusive relativement aux

for the Indians. A provincial Legislature could not enact legislation in relation to Indians, or in relation to Indian Reserves, but this is far from saying that the effect of s. 91(24) was to create enclaves within a Province within the boundaries of which provincial legislation could have no application. Section 91(24) does not purport to define areas within a province within which the power of a province to enact legislation, otherwise within its powers, is to be excluded. Section 37 of the *Wildlife Act* does not relate to Indians, *qua* Indians, and is applicable to all Indians, including those on Reserves.

The purpose of s. 12 of the Agreement is to secure to the Indians of the province a continuing supply of game and fish for their support and subsistence. It could not have been intended that the controls which would apply to Indians in relation to hunting and fishing for purposes other than for their own food, should apply only to Indians not on Reserves.

Per Hall, Spence and Laskin JJ., dissenting: Apart entirely from the exclusive power vested in the Parliament to legislate in relation to Indians, its exclusive power in relation also to Indian Reserves puts such tracts of land beyond provincial competence to regulate their use or to control resources thereon. It is only Parliament that may legislate in relation to Reserves once they have been recognized or set aside as such. Indian Reserves are enclaves which are withdrawn from provincial regulatory power. During its existence as such a Reserve is no more subject to provincial legislation than is federal Crown property or any other enterprise falling within exclusive federal competence. Not only provincial game laws but other provincial regulatory legislation can have no application, of its own force, to such Reserves, at least where it is sought to subject Indians thereon to such legislation.

Section 10 of the Agreement provides that all Indian Reserves are to continue to be administered by the Government of Canada for the purposes of Canada. That points clearly to the exclusion of Reserves from provincial control. Section 12 is concerned with Indians as such, and with guaranteeing to them a continuing right to hunt, trap and fish for food

Indiens et aux terres réservées aux Indiens. Une législature provinciale ne saurait légiférer relativement aux Indiens ou relativement aux réserves indiennes, ce qui est loin de dire que l'art. 91(24) avait pour effet de créer des enclaves dans une province à l'intérieur des limites desquelles la législation provinciale ne pourrait pas s'appliquer. L'article 91(24) ne vise pas à définir des secteurs d'une province dans lesquels le pouvoir d'une province de légiférer, qui serait autrement de sa compétence, doit être exclu. L'article 37 du *Wildlife Act* ne vise pas les Indiens en tant qu'Indiens, et est applicable à tous les Indiens, y compris ceux qui se trouvent dans les réserves.

L'article 12 de la Convention vise à assurer aux Indiens de la province la continuation d'un approvisionnement en gibier et poisson pour leur soutien et leur subsistance. On ne pouvait entendre que les règles qui s'appliqueraient aux Indiens relativement à la chasse et à la pêche à des fins autres que pour se nourrir, devaient s'appliquer seulement aux Indiens hors des réserves.

Les Juges Hall, Spence et Laskin, dissidents: Indépendamment du pouvoir exclusif dont le Parlement du Canada est investi pour faire des lois relatives aux Indiens, le pouvoir exclusif qu'il possède également en ce qui concerne les réserves indiennes place de telles étendues de terre en dehors de la compétence provinciale lorsqu'il s'agit de réglementer leur usage ou de contrôler les ressources qui s'y trouvent. C'est seulement le Parlement qui peut faire des lois concernant les réserves une fois que celles-ci ont été reconnues ou réservées comme telles. Les réserves indiennes constituent des enclaves qui sont soustraites au pouvoir de réglementation provinciale. Une réserve, tant qu'elle existe en tant que telle, n'est pas plus soumise à la législation provinciale que l'est un bien de la Couronne fédérale ou toute autre entreprise relevant d'une compétence fédérale exclusive. Non seulement les lois provinciales sur la conservation de la faune mais les autres lois provinciales de caractère réglementaire ne peuvent s'appliquer à de telles réserves du seul fait de leur mise en vigueur, du moins si l'on cherche à y assujettir des Indiens vivant dans ces réserves.

L'article 10 de la Convention prévoit que toutes les réserves indiennes doivent continuer à être administrées par le gouvernement du Canada pour les fins du Canada. Ceci indique clairement que les réserves échappent au contrôle provincial. L'article 12 s'intéresse aux Indiens en tant que tels, et a pour objet de leur garantir un droit continu de chasse, de piégeage

regardless of provincial game laws which would otherwise confine Indians in parts of the province that are under provincial administration. Section 12 of the Agreement cannot, in view of s. 10 thereof and in view of s. 91(24) of the *B.N.A. Act*, have the effect of subjecting Indians on a Reserve to the *Alberta Wildlife Act*.

APPEAL from a judgment of the Supreme Court of Alberta, Appellate Division¹, overruling the judgment of the Court below. Appeal dismissed, Hall, Spence and Laskin JJ. dissenting.

R. F. Roddick and L. R. Cunningham, for the appellant.

W. Henkel, Q.C., and *B. A. Crane*, for the respondent.

The judgment of Fauteux C.J. and of Abbott, Martland, Judson, Ritchie and Pigeon JJ. was delivered by

MARTLAND J.—On December 8, 1970, the appellant, a treaty Indian, at his home on an Indian Reserve, in the Province of Alberta, sold a piece of moose meat to a non-Indian. He was charged with a breach of s. 37 of the *Wildlife Act*, R.S.A. 1970, c. 391, which provides:

37. No person shall traffic in any big game or any game bird except as is expressly permitted by this Act or by the regulations.

The trial judge found that the appellant had trafficked in big game within the meaning of this section. The appellant was acquitted on the ground that the *Wildlife Act* is *ultra vires* of the Alberta Legislature in its application to the appellant as an Indian on an Indian Reserve. A case was stated on this legal issue, which was considered by a judge of the Supreme Court of Alberta, who held that the decision was correct. An appeal was taken to the Appellate Division of the Supreme Court of Alberta, which allowed

¹ [1972] 1 W.W.R. 536, 5 C.C.C. (2d) 193, 17 C.R.M.S. 110, 22 D.L.R. (3d) 716.

et de pêche pour leur nourriture, indépendamment des lois provinciales sur la conservation de la faune qui restreindraient autrement les Indiens dans les parties de la province qui sont soumises à l'administration provinciale. L'article 12 de la Convention ne peut pas, étant donné l'art. 10 de cette Convention et étant donné l'art. 91(24) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, avoir pour effet de soumettre les Indiens d'une réserve au *Wildlife Act* de l'Alberta.

APPEL d'un jugement de la Cour suprême de l'Alberta, Division d'appel¹, infirmant un jugement de la Cour d'instance inférieure. Appel rejeté, les juges Hall, Spence et Laskin étant dissidents.

R. F. Roddick et L. R. Cunningham, pour l'appelant.

W. Henkel, c.r., et *B. A. Crane*, pour l'intimé.

Le jugement du Juge en Chef Fauteux et des Juges Abbott, Martland, Judson, Ritchie et Pigeon a été rendu par

LE JUGE MARTLAND—Le 8 décembre 1970, l'appelant, un Indien visé par les traités, a vendu chez lui dans une réserve indienne, dans la province d'Alberta, un morceau de viande d'orignal à un non-Indien. Il a été accusé d'avoir violé l'art. 37 de la Loi dite *The Wildlife Act*, R.S.A. 1970, c. 391, qui prévoit:

[TRADUCTION] 37. Personne ne doit faire le commerce du gros gibier ou du gibier à plume sauf suivant que le permettent expressément la présente loi ou les règlements.

Le juge de première instance a conclu que l'appelant avait fait le commerce du gros gibier aux termes de cet article. L'appelant a été acquitté pour le motif que la loi *The Wildlife Act* est *ultra vires* des pouvoirs de la législature de l'Alberta en ce qui concerne son application à l'appelant en tant qu'Indien vivant dans une réserve indienne. Sur cette question de droit, un exposé de cause a été rédigé et soumis à un juge de la Cour suprême de l'Alberta qui a conclu que la décision était juste. Un appel a été inter-

¹ [1972] 1 W.W.R. 536, 5 C.C.C. (2d) 193, 17 C.R.N.S. 110, 22 D.L.R. (3d) 716.

the appeal and overruled the judgment of the Court below. The present appeal is brought, with leave, to this Court.

Section 91(24) of the *British North America Act, 1867*, gives to the Parliament of Canada exclusive authority to legislate in respect of:

24. Indians, and Lands reserved for the Indians.

An agreement was made between the Government of Canada and the Government of Alberta, dated December 14, 1929, hereinafter referred to as "the Agreement", for the transfer by the former to the latter of the interest of the Crown in all Crown lands, mines and minerals within the Province of Alberta, and the provisions of the *Alberta Act* were modified as in the Agreement set out.

Sections 10 to 12 inclusive appear in the Agreement under the heading "Indian Reserves", and it is sections 10 and 12 which are of importance in considering this appeal. They provide as follows:

10. All lands included in Indian Reserves within the Province including those selected and surveyed but not yet confirmed, as well as those confirmed, shall continue to be vested in the Crown and administered by the Government of Canada for the purposes of Canada, and the Province will from time to time, upon the request of the Superintendent General of Indian Affairs, set aside, out of the unoccupied Crown lands hereby transferred to its administration, such further areas as the said Superintendent General may in agreement with the appropriate Minister of the Province, select, as necessary to enable Canada to fulfil its obligations, under the treaties with the Indians of the Province, and such areas shall thereafter be administered by Canada in the same way in all respects as if they had never passed to the Province under the provisions hereof.

12. In order to secure to the Indians of the Province the continuance of the supply of game and fish for their support and subsistence, Canada agrees that the laws respecting game in force in the Province

jeté à la Division d'appel de la Cour suprême de l'Alberta, qui a accueilli l'appel et infirmé le jugement de la cour d'instance inférieure. Le présent appel est interjeté, sur autorisation, à cette Cour.

Le par. (24) de l'art. 91 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*, donne au Parlement du Canada l'autorité législative exclusive sur:

24. Les Indiens et les terres réservées pour les Indiens.

Une convention datée du 14 décembre 1929, ci-après appelée «la convention», a été conclue entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de l'Alberta, en vue du transfert par le Canada à l'Alberta des droits de la Couronne sur toutes les terres fédérales, mines et minéraux dans la province de l'Alberta, et les dispositions de l'*Acte de l'Alberta* ont été modifiées suivant ce qui est établi dans la convention.

Les articles 10 à 12 inclusivement figurent dans la convention sous l'intitulé «Réserves Indiennes», et les articles 10 et 12 sont les dispositions importantes dans le présent appel. Elles prescrivent ce qui suit:

10. Toutes les terres faisant partie des réserves indiennes situées dans la province, y compris celles qui ont été choisies et dont on a mesuré la superficie, mais qui n'ont pas encore fait l'objet d'une ratification, ainsi que celles qui en ont été l'objet, continuent d'appartenir à la Couronne et d'être administrées par le gouvernement du Canada pour les fins du Canada, et, à la demande du surintendant général des Affaires indiennes, la province réservera, au besoin, à même les terres de la Couronne inoccupées et par les présentes transférées à son administration, les autres étendues que ledit surintendant général peut, d'accord avec le ministre approprié de la province, choisir comme étant nécessaires pour permettre au Canada de remplir ses obligations en vertu des traités avec les Indiens de la province, et ces étendues seront dans la suite administrées par le Canada de la même manière à tous égards que si elles n'étaient jamais passées à la province en vertu des dispositions des présentes.

12. Pour assurer aux Indiens de la province la continuation de l'approvisionnement de gibier et de poisson destinés à leurs support et subsistance, le Canada consent à ce que les lois relatives au gibier et

from time to time shall apply to the Indians within the boundaries thereof, provided however, that the said Indians shall have the right, which the Province hereby assures to them, of hunting trapping and fishing game and fish for food at all seasons of the year on all unoccupied Crown lands and on any other lands to which the said Indians may have a right of access.

This Agreement was approved by the Parliament of Canada and the Legislature of the Province of Alberta and, thereafter, it and also agreements between the Government of Canada and the Provinces of Manitoba, Saskatchewan and British Columbia were confirmed by the *British North America Act, 1930*. Section 1 of that Act provided:

1. The agreements set out in the Schedule to this Act are hereby confirmed and shall have the force of law notwithstanding anything in the *British North America Act, 1867*, or any Act amending the same, or any Act of the Parliament of Canada, or in any Order in Council or terms or conditions of union made or approved under any such Act as aforesaid.

Sections 10 and 12 of the Agreement were, therefore, given the force of law, notwithstanding anything in the *British North America Act, 1867*. The question in issue on this appeal is as to whether s. 12 was effective so as to make the provisions of the *Wildlife Act* applicable to the appellant, a treaty Indian, in respect of an act which occurred on an Indian Reserve in the Province of Alberta.

The submission of the appellant is that the Parliament of Canada has exclusive legislative authority to legislate to control the administration of Indian Reserves and that Provincial laws cannot apply on such a Reserve unless referentially introduced through Federal legislation. It is contended that the phrase "on all unoccupied Crown lands and on any other lands to which the said Indians may have a right of access" does not include Indian Reserve lands and that the only laws to which Indians are subject, while on a Reserve, are the laws of Canada.

qui sont en vigueur de temps à autre dans la province, s'appliquent aux Indiens dans les limites de la province; toutefois, lesdits Indiens auront le droit que la province leur assure par les présentes de chasser et de prendre le gibier au piège et de pêcher le poisson, pour se nourrir en toute saison de l'année sur toutes les terres inoccupées de la Couronne et sur toutes les autres terres auxquelles lesdits Indiens peuvent avoir un droit d'accès.

La convention a été approuvée par le Parlement du Canada et la législature de la province de l'Alberta et, par la suite, cette convention de même que celles conclues entre le Gouvernement du Canada et les provinces du Manitoba, de la Saskatchewan et de la Colombie-Britannique ont été confirmées par l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1930*. L'article 1 de cette dernière loi prévoit ce qui suit:

1. Les conventions comprises dans l'annexe de la présente loi, sont par les présentes confirmées et auront force de loi nonobstant tout ce qui est contenu dans l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*, ou dans tout Acte le modifiant, ou dans toute loi du Parlement du Canada ou dans tout arrêté du Conseil ou termes ou conditions d'Union faits ou approuvés sous l'empire d'aucune de ces lois.

Les articles 10 et 12 de la convention ont donc reçu force de loi nonobstant tout ce qui est contenu dans l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*. La question en litige dans le présent appel est de savoir si l'art. 12 a eu pour effet de rendre les dispositions du *The Wildlife Act* applicables à l'appellant, un Indien visé par les traités, relativement à un acte qui a été accompli dans une réserve indienne dans la province de l'Alberta.

L'appellant a allégué que le Parlement du Canada a l'autorité législative exclusive sur l'administration des réserves indiennes et que les lois provinciales ne peuvent s'appliquer dans semblable réserve à moins qu'elles ne soient introduites par renvoi dans la législation fédérale. On prétend que l'expression «sur toutes les terres inoccupées de la Couronne et sur toutes les autres terres auxquelles lesdits Indiens peuvent avoir un droit d'accès» ne comprend pas les terres des réserves indiennes et que les seules lois auxquelles sont assujettis les Indiens,

Section 12, it is said, can only have application to Indians in Alberta outside the Indian Reserves.

In support of this proposition the case of *R. v. Wesley*², is cited. This is a judgment of the Alberta Appellate Division. In my opinion it is not of assistance in determining the issue in the present appeal. The accused, an Indian, was charged with breaches of the *Game Act* of Alberta in respect of his hunting activities on unoccupied Crown land. The deer which he had killed was used for food. The issue was as to the scope of the protection provided to him by s. 12 of the Agreement with respect to hunting for food. The Crown contended that the right to hunt "game" did not include animals the killing of which was totally prohibited by the *Game Act*. It was also urged that when the right to hunt was given "at all seasons of the year" this only conferred the right to hunt out of season, but that such hunting was still subject to the limits imposed by the *Game Act*. These submissions were rejected. The Court's conclusions are stated in the judgment of McGillivray J.A. at p. 344:

If the effect of the proviso is merely to give to the Indians the extra privilege of shooting for food "out of season" and they are otherwise subject to the game laws of the province, it follows that in any year they may be limited in the number of animals of a given kind that they may kill even though that number is not sufficient for their support and subsistence and even though no other kind of game is available to them. I cannot think that the language of the section supports the view that this was the intention of the law makers. I think the intention was that in hunting for sport or for commerce the Indian like the white man should be subject to laws which make for the preservation of game but, in hunting wild animals for the food necessary to his life, the Indian should be placed in a very different position from the white man who, generally speaking, does not hunt for food and was by the proviso to sec. 12 reassured of

² [1932] 2 W.W.R. 337, 58 C.C.C. 269, [1932] 4 D.L.R. 774.

lorsqu'ils sont dans une réserve, sont les lois du Canada. L'article 12, prétend-on, ne peut s'appliquer qu'aux Indiens de l'Alberta hors des réserves indiennes.

L'arrêt *R. v. Wesley*² a été cité au soutien de cette proposition. Il s'agit d'un arrêt de la Division d'appel de l'Alberta. A mon avis, il ne nous aide pas à décider la question en litige dans le présent appel. L'inculpé, un Indien, avait été accusé de violations à la loi dite *The Game Act* de l'Alberta relativement à ses opérations de chasse sur les terres inoccupées de la Couronne. Le chevreuil qu'il avait tué avait servi de nourriture. La question était de déterminer l'étendue de la protection que lui accordait l'art. 12 de la convention relativement à la chasse pour se nourrir. La Couronne a prétendu que le droit de chasser «le gibier» ne comprenait pas les animaux dont la chasse était totalement interdite par la loi *The Game Act*. On a aussi allégué que quand fut accordé le droit de chasser «en toute saison de l'année», seul le droit de faire la chasse hors saison s'est trouvé à être conféré, mais que cette chasse était toujours sujette aux restrictions imposées par le *Game Act*. Ces prétentions ont été rejetées. Les conclusions de la Cour sont exposées dans le jugement du Juge d'appel McGillivray, page 344:

[TRADUCTION] Si la réserve a simplement pour effet d'accorder aux Indiens le privilège additionnel de chasser pour se nourrir «hors saison» et s'ils sont pour le reste assujettis aux lois provinciales sur la chasse, il s'ensuit que, dans toute année, on peut restreindre le nombre d'animaux d'une espèce donnée qu'ils peuvent tuer même si ce nombre n'est pas suffisant pour leur subsistance et entretien et même si aucune autre espèce de gibier ne leur est accessible. Je ne crois pas que ce soit là, d'après le texte de l'article, l'intention du législateur. Je crois que la loi entendait assujettir l'Indien comme le Blanc aux lois visant la conservation de la faune quand ils pratiquent la chasse sportive ou commerciale sauf que, en chassant des animaux sauvages pour se procurer la nourriture nécessaire à la vie, l'Indien devait être placé dans une position très différente du Blanc qui, d'une manière générale, ne chasse pas pour se nourrir, et

² [1932] 2 W.W.R. 337, 58 C.C.C. 269, [1932] 4 D.L.R. 774.

the continued enjoyment of a right which he has enjoyed from time immemorial.

This passage was quoted with approval in this Court in *Prince v. R.*³, in which the issue was as to the meaning of the word "hunt" in s. 72(1) of the *Game and Fisheries Act*, R.S.M. 1954, c. 94, which had been enacted in implementation of s. 13 of the Manitoba Natural Resources Agreement, which is the same as s. 12 of the Agreement. It was admitted that the appellants were Indians, hunting for food, on land to which they had the right of access. It was held that they were not subject to restriction as to the method of hunting. The same principle was applied, recently, by the Manitoba Court of Appeal in *R. v. McPherson*⁴.

The Court of Appeal for Saskatchewan, in *R. v. Smith*⁵, considered the application of s. 12 of the Saskatchewan Natural Resources Agreement, which is the same as s. 12 of the Agreement. The accused was an Indian charged with carrying fire-arms on a game preserve. It was contended that he was protected by the proviso in the section, in that he was hunting on unoccupied Crown lands or on lands to which he had a right of access. Both arguments were rejected. It was held that "unoccupied" meant "idle" or "not put to use" and that Crown lands appropriated for a special purpose were not unoccupied within the meaning of s. 12. It was also held that the only right of access to the lands in question was merely the privilege accorded to all persons to enter the preserve without carrying fire-arms.

All of the members of the Court, when considering the meaning of the words "right of access", considered that they applied to Indian Reserves as well as to other lands.

³ [1964] S.C.R. 81 at 84, 46 W.W.R. 121, 41 C.R. 403, [1964] 3 C.C.C. 1.

⁴ [1971] 2 W.W.R. 640.

⁵ (1935), 64 C.C.C. 131, [1935] 2 W.W.R. 433, [1935] 3 D.L.R. 703.

devait, de par la réserve de l'article 12, se voir assuré de la jouissance continue d'un droit qu'il avait depuis des temps immémoriaux.

Ce dernier passage a été cité et approuvé par cette Cour dans l'arrêt *Prince c. R.*³, dans lequel le litige portait sur la signification du terme «chasser» dans le par. 1 de l'art. 72 du *The Game and Fisheries Act*, R.S.M. 1954, c. 94, qui avait été adopté en application de l'art. 13 du Manitoba Natural Resources Agreement, qui est identique à l'art. 12 de la convention. Il était admis que les appelants étaient des Indiens, pratiquant la chasse pour se nourrir sur des terres auxquelles ils avaient droit d'accès. On a statué qu'aucune restriction ne s'appliquait à eux quant à la méthode de chasse. La Cour d'appel du Manitoba a récemment appliqué le même principe dans l'arrêt *R. v. McPherson*⁴.

Dans l'arrêt *R. v. Smith*⁵, la Cour d'appel de la Saskatchewan a étudié l'application de l'art. 12 du Saskatchewan Natural Resources Agreement, qui est identique à l'art. 12 de la convention. L'inculpé, un Indien, était accusé de port d'armes à feu dans une réserve pour gibier. On a prétendu qu'il était protégé par la réserve de l'article, car il chassait sur des terres inoccupées de la Couronne ou sur des terres auxquelles il avait un droit d'accès. Ces deux arguments ont été rejetés. On a statué que le terme «inoccupé» signifiait «inemployé» ou «non utilisé» et que les terres de la Couronne réservées à une fin spéciale n'étaient pas inoccupées au sens de l'art. 12. On a aussi statué que le seul droit d'accès aux terres en question était simplement le privilège accordé à toutes les personnes d'entrer dans la réserve sans transporter d'armes à feu.

En étudiant la signification de l'expression «droit d'accès», tous les membres de la Cour ont considéré qu'elle s'appliquait aussi bien aux réserves Indiennes qu'aux autres terres.

³ [1964] R.C.S. 81 à 84, 46 W.W.R. 121, 41 C.R. 403, [1964] 3 C.C.C. 1.

⁴ [1971] 2 W.W.R. 640.

⁵ (1935), 64 C.C.C. 131, [1935] 2 W.W.R. 433, [1935] 3 D.L.R. 703.

The only other case cited to us which was concerned with the interpretation of s. 12 is the judgment of this Court in *Daniels v. White and The Queen*⁶, which dealt with the equivalent section (s. 13) of the Manitoba Agreement. The issue there, however, was as to whether the guarantee of the Indians' right to hunt, trap and fish game and fish for food was binding upon the Federal Government, so as to exempt the appellant, who was an Indian, from the application of the provisions of the *Migratory Birds Convention Act*. It was held that it was only Provincial game laws which were subject to the proviso contained in that section. That decision has no application to the circumstances of this case.

The present appeal thus raises issues as to the application of s. 12 which have not been considered previously.

As indicated earlier, the appellant starts from the proposition that, prior to the making of the Agreement, Indian Reserves were enclaves which were withdrawn from the application of Provincial legislation, save by way of reference by virtue of Federal legislation. On this premise it is contended that s. 12 should not be construed so as to make Provincial game legislation applicable within Indian Reserves.

I am not prepared to accept this initial premise. Section 91(24) of the *British North America Act, 1867*, gave exclusive legislative authority to the Canadian Parliament in respect of Indians and over lands reserved for the Indians. Section 92 gave to each Province, in such Province, exclusive legislative power over the subjects therein defined. It is well established, as illustrated in *Union Colliery Company v. Bryden*⁷, that a Province cannot legislate in relation to a subject matter exclusively assigned to the Federal Parliament by s. 91. But it is also well

La dernière cause citée concernant l'interprétation de l'art. 12 est le jugement de cette Cour dans l'affaire *Daniels c. White et La Reine*⁶, qui a traité de l'article équivalent (l'art. 13) de la convention relative au Manitoba. Cependant, dans cette dernière affaire, il s'agissait de déterminer si la garantie du droit des Indiens de chasser, de prendre le gibier au piège et de pêcher le poisson pour se nourrir, liait le Gouvernement fédéral de façon à exempter l'appellant, qui était un Indien, de l'application des dispositions de la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs*. On a statué que seules les lois provinciales sur la chasse et la pêche étaient visées par la réserve contenue dans cet article. Cette dernière décision ne s'applique pas aux circonstances de l'espèce.

Le présent appel soulève donc des questions quant à l'application de l'art. 12 qui n'ont pas été étudiées précédemment.

Comme il a été indiqué plus haut, l'appellant part de la proposition que, avant la conclusion de la convention, les réserves indiennes étaient des enclaves qui ont été retirées du champ d'application de la législation provinciale, sauf lorsqu'elle s'applique par renvoi en vertu d'une loi fédérale. A partir de cette prémisse, on prétend que l'art. 12 ne devrait pas être interprété de manière à ce que la législation provinciale en matière de chasse et pêche soit applicable aux réserves indiennes.

Je ne puis accepter cette première prémisse. Le par. (24) de l'article 91 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*, a donné au Parlement canadien l'autorité législative exclusive relativement aux Indiens et aux terres réservées aux Indiens. L'article 92 a donné à chaque province le pouvoir exclusif de légiférer sur les sujets qui y sont énumérés. Il est bien établi, comme le démontre l'arrêt *Union Colliery Company v. Bryden*⁷, qu'une province ne peut légiférer relativement à une matière exclusivement assignée au Parlement fédéral en vertu de

⁶ [1968] S.C.R. 517, 64 W.W.R. 385, 4 C.R.N.S. 176, [1969] 1 C.C.C. 299, 2 D.L.R. (3d) 1.

⁷ [1899] A.C. 580.

⁶ [1968] R.C.S. 517, 64 W.W.R. 385, 4 C.R.N.S. 176, [1969] 1 C.C.C. 299, 2 D.L.R. (3d) 1.

⁷ [1899] A.C. 580.

established that Provincial legislation enacted under a heading of s. 92 does not necessarily become invalid because it affects something which is subject to Federal legislation. A vivid illustration of this is to be found in the Privy Council decision a few years after the *Union Colliery* case in *Cunningham v. Tomey Homma*⁸, which sustained Provincial legislation, pursuant to s. 92(1), which prohibited Japanese, whether naturalized or not, from voting in Provincial elections in British Columbia.

A Provincial Legislature could not enact legislation in relation to Indians, or in relation to Indian Reserves, but this is far from saying that the effect of s. 91(24) of the *British North America Act, 1867*, was to create enclaves within a Province within the boundaries of which Provincial legislation could have no application. In my opinion, the test as to the application of Provincial legislation within a Reserve is the same as with respect to its application within the Province and that is that it must be within the authority of s. 92 and must not be in relation to a subject-matter assigned exclusively to the Canadian Parliament under s. 91. Two of those subjects are Indians and Indian Reserves, but if Provincial legislation within the limits of s. 92 is not construed as being legislation in relation to those classes of subjects (or any other subject under s. 91) it is applicable anywhere in the Province, including Indian Reserves, even though Indians or Indian Reserves might be affected by it. My point is that s. 91(24) enumerates classes of subjects over which the Federal Parliament has the exclusive power to legislate, but it does not purport to define areas within a Province within which the power of a Province to enact legislation, otherwise within its powers, is to be excluded.

⁸ [1903] A.C. 151.

l'article 91. Mais, il est aussi bien établi qu'une loi provinciale adoptée en vertu d'une des catégories de l'art. 92 ne devient pas nécessairement nulle parce qu'elle touche quelque chose qui est assujetti à la législation fédérale. Le Conseil privé l'a clairement illustré dans l'arrêt *Cunningham v. Tomey Homma*⁸, qui a été rendu quelques années après l'affaire *Union Colliery* et qui a confirmé la validité d'une loi provinciale, passée en vertu du par. (1) de l'art. 92, qui interdisait aux Japonais, qu'ils soient naturalisés ou non, de voter aux élections provinciales en Colombie-Britannique.

Une législature provinciale ne saurait légiférer relativement aux Indiens ou relativement aux réserves indiennes, ce qui est loin de dire que le par. (24) de l'art. 91 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*, avait pour effet de créer des enclaves dans une province à l'intérieur des limites desquelles la législation provinciale ne pourrait pas s'appliquer. A mon avis, le critère concernant l'application de la législation provinciale dans une réserve est le même que celui qui concerne son application dans la province, c'est-à-dire, que la législation doit s'inscrire dans le cadre des pouvoirs énumérés à l'art. 92 et non porter sur des sujets exclusivement assignés au Parlement du Canada en vertu de l'art. 91. Deux de ces sujets sont les Indiens et les réserves indiennes, mais si une législation provinciale dans les limites de l'art. 92 n'est pas interprétée comme étant une législation relative à ces catégories de sujets (ou tout autre sujet visé par l'art. 91), elle est applicable partout dans la province, y compris les réserves indiennes, même si elle peut toucher les Indiens et les réserves indiennes. Le point que j'avance est que le par. (24) de l'art. 91 énumère des catégories de sujets à l'égard desquelles le Parlement fédéral a le pouvoir exclusif de légiférer, mais il ne vise pas à définir des secteurs d'une province dans lesquels le pouvoir d'une province de légiférer, qui serait autrement de sa compétence, doit être exclu.

⁸ [1903] A.C. 151.

There have been a number of cases in Provincial Courts in which s. 12 of the Agreement, or its equivalent in the Manitoba and Saskatchewan Agreements, was not applicable, which have considered the question of the application of Provincial laws to Indians, and their application within Indian Reserves. Counsel for the appellant cites *R. v. Jim*⁹. In this case Hunter C.J.B.C. held that a charge of hunting deer, without a licence issued pursuant to the *British Columbia Game Protection Act*, would not lie against an Indian hunting on an Indian Reserve. The ground of the decision was that the *Indian Act*, enacted pursuant to s. 91(24) of the *British North America Act, 1867*, had provided that all Indian lands should be managed as the Governor-in-Council directs and that management included the regulation of hunting on a Reserve.

*R. v. Rodgers*¹⁰ is a decision of the Manitoba Court of Appeal, to the like effect, involving the trapping of mink on an Indian Reserve without a Provincial licence.

In *R. v. Morley*¹¹, the British Columbia Court of Appeal held that a Provincial game law applied to a non-Indian on a charge of killing a pheasant during the closed season on an Indian Reserve.

In *Corporation of Surrey v. Peace Arch Enterprises Ltd.*¹², the situation was different. It involved lands in an Indian Reserve which had been "surrendered" in trust to the Federal Crown for the purpose of leasing. The issue was as to whether the lands were subject, in their use by the lessees, who were non-Indians, to

De nombreux arrêts des cours provinciales rendus dans des affaires où l'art. 12 de la convention, ou son équivalent dans les conventions du Manitoba et de la Saskatchewan, n'était pas applicable, ont étudié la question de l'application des lois provinciales aux Indiens et leur application à l'intérieur des réserves indiennes. L'avocat de l'appelant cite l'arrêt *R. v. Jim*⁹. Dans cette dernière affaire, le Juge en chef de la Colombie-Britannique, le Juge Hunter, a statué qu'une accusation d'avoir chassé le chevreuil sans détenir un permis émis en vertu de la loi dite *British Columbia Game Protection Act*, ne pourrait être portée contre un Indien qui chasse dans une réserve indienne. La décision a été fondée sur le motif que la *Loi sur les Indiens*, adoptée en vertu du par. (24) de l'art. 91 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*, prévoyait que toutes les terres indiennes devaient être administrées comme le décrète le gouverneur en conseil et que l'administration comprenait la réglementation de la chasse dans une réserve.

L'arrêt *R. v. Rodgers*¹⁰ est une décision dans le même sens de la Cour d'appel du Manitoba concernant le piégeage du vison dans une réserve indienne sans un permis provincial.

Dans l'arrêt *R. v. Morley*¹¹, la Cour d'appel de la Colombie-Britannique a statué qu'une loi provinciale en matière de chasse et pêche s'appliquait à un non-Indien à l'égard d'une accusation d'avoir tué un faisan en temps prohibé dans une réserve indienne.

Dans l'affaire *Corporation of Surrey v. Peace Arch Enterprises Ltd.*¹², la situation était différente. Il s'agissait de terres situées dans une réserve indienne qui avaient été "cédées" en fidéicommis à la Couronne fédérale à des fins de louage. La question était de savoir si les terres étaient sujettes, dans leur utilisation par

⁹ (1915), 22 C.C.C. 236, 22 B.C.R. 106.

¹⁰ [1923] 2 W.W.R. 353, 40 C.C.C. 51, [1933] 3 D.L.R. 414.

¹¹ [1932] 4 D.L.R. 483, [1932] 2 W.W.R. 193, 58 C.C.C. 166.

¹² (1970), 74 W.W.R. 380.

⁹ (1915), 22 C.C.C. 236, 22 B.C.R. 106.

¹⁰ [1923] 2 W.W.R. 353, 40 C.C.C. 51, [1933] 3 D.L.R. 414.

¹¹ [1932] 4 D.L.R. 483, [1932] 2 W.W.R. 193, 58 C.C.C. 166.

¹² (1970), 74 W.W.R. 380.

certain municipal by-laws and to regulations under the *Provincial Health Act*. The Court found that the lands in question were still "lands reserved for the Indians" and, that being so, only the Federal Parliament could legislate as to the use to which they might be put. The *Morley* case is not mentioned in the judgment and I presume that this was so because the cases were not considered as parallel. Once it was determined that the lands remained lands reserved for the Indians, Provincial legislation relating to their use was not applicable. The game law considered in the *Morley* case governed the conduct of persons hunting game in British Columbia and was held to apply in all parts of the Province.

The Quebec Court of Sessions of the Peace, in *R. v. GrosLouis*¹³, convicted an Indian merchant, who resided and operated a retail store on an Indian Reserve, of an offence under the *Quebec Retail Sales Tax Act* in respect of a sale of goods on the Reserve to a non-Indian. The Court suggested, however, that, when selling to a non-Indian, he did an action which theoretically caused him to go outside the Reserve.

The Ontario Court of Appeal held in *R. v. Hill*¹⁴ that an unenfranchised treaty Indian, resident on a Reserve, was subject to the provisions of the *Ontario Medical Act* when he practised medicine for hire, but not upon the Reserve. That Court also held, in *R. v. Martin*¹⁵ that an Indian, not on a Reserve, could be convicted of an offence under the *Ontario Temperance Act*.

les locataires, qui étaient des non-Indiens, à certains règlements municipaux et aux règlements établis en vertu de la loi dite *Provincial Health Act*. La Cour a conclu que les terres en question étaient toujours «des terres réservées aux Indiens» et, puisqu'il en était ainsi, seul le Parlement fédéral pouvait légiférer quant à l'usage auquel elles pouvaient être destinées. L'arrêt *Morley* n'a pas été mentionné dans le jugement et je présume qu'il en a été ainsi parce que les affaires n'étaient pas considérées comme comparables. Dès lors qu'on avait décidé que les terres restaient des terres réservées aux Indiens, la législation provinciale concernant leur usage n'était pas applicable. La législation en matière de chasse et pêche étudiée dans l'arrêt *Morley* régissait la conduite de personnes qui chassaient le gibier en Colombie-Britannique et il a été décidé qu'elle s'appliquait dans toutes les parties de la province.

Dans l'arrêt *R. v. GrosLouis*¹³, la Cour des sessions de la paix du Québec a déclaré un marchand indien qui résidait et exploitait un magasin de détail dans une réserve indienne coupable d'une infraction en vertu de la *Loi de l'impôt sur la vente en détail du Québec* relativement à la vente de marchandises à un non-Indien dans une réserve. La Cour a toutefois exprimé l'avis que quand il vendait des marchandises à un non-Indien, il accomplissait une action qui, en théorie, avait pour effet de le faire sortir de la réserve.

Dans l'arrêt *R. v. Hill*¹⁴, la Cour d'appel de l'Ontario a statué qu'un Indien non émancipé visé par les traités, résidant dans une réserve, était assujéti aux dispositions de la loi dite *Ontario Medical Act* lorsqu'il pratiquait la médecine à titre onéreux, mais non dans une réserve. Dans l'arrêt *R. v. Martin*¹⁵, cette dernière Cour a aussi statué qu'un Indien, hors d'une réserve, pouvait être déclaré coupable d'une infraction en vertu de la loi dite *The Ontario Temperance Act*.

¹³ (1943), 81 C.C.C. 167, [1944] R.L. 12.

¹⁴ (1907), 15 O.L.R. 406.

¹⁵ (1917), 41 O.L.R. 79, 29 C.C.C. 189, 39 D.L.R. 635.

¹³ (1943), 81 C.C.C. 167, [1944] R.L. 12.

¹⁴ (1907), 15 O.L.R. 406.

¹⁵ (1917), 41 O.L.R. 79, 29 C.C.C. 189, 39 D.L.R. 635.

Riddell J., at p. 83, applied the language of the decision of the Privy Council in *Canadian Pacific Railway Company v. Corporation of the Parish of Notre Dame de Bonsecours*¹⁶ *mutatis mutandis*, in the case before him. The passages in the *Canadian Pacific Railway* case are as follows:

The British North America Act, whilst it gives the legislative control of the appellants' railway quâ railway to the Parliament of the Dominion, does not declare that the railway shall cease to be part of the provinces in which it is situated, or that it shall, in other respects, be exempted from the jurisdiction of the provincial legislatures.

* * *

It therefore appears to their Lordships that any attempt by the Legislature of Quebec to regulate by enactment, whether described as municipal or not, the structure of a ditch forming part of the appellant company's authorized works would be legislation in excess of its powers. If, on the other hand, the enactment had no reference to the structure of the ditch, but provided that, in the event of its becoming choked with silt or rubbish, so as to cause overflow and injury to other property in the parish, it should be thoroughly cleaned out by the appellant company, then the enactment would, in their Lordships' opinion, be a piece of municipal legislation competent to the Legislature of Quebec.

Riddell J. then went on to say:

In other words, no statute of the Provincial Legislature dealing with Indians or their lands as such would be valid and effective; but there is no reason why general legislation may not affect them.

In none of these cases is it decided that a Provincial game law, of general application, would not affect an Indian outside a Reserve. Legislation of this kind does not relate to Indians, *quâ* Indians, and the passage above quoted would, in my opinion, be applicable to such legislation. The *Jim* case and the *Rodgers* case

¹⁶ [1899] A.C. 367 at 372-3.

Le Juge Riddell, à la p. 83, appliqua *mutatis mutandis*, dans l'affaire dont il était saisi, les termes de la décision rendue par le Conseil privé dans l'affaire *Canadian Pacific Railway Company v. Corporation of the Parish of Notre Dame de Bonsecours*¹⁶. Les passages pertinents de l'arrêt *Canadian Pacific Railway* sont les suivants:

[TRADUCTION] L'acte de l'Amérique du Nord britannique, bien qu'il donne au Parlement du Canada l'autorité législative sur le chemin de fer de l'appelante en tant que chemin de fer, ne déclare pas que le chemin de fer cessera de faire partie des provinces dans lesquelles il est situé, ou qu'il doit, à d'autres égards, être retiré de la compétence des législatures provinciales.

* * *

Il apparaît donc à leurs Seigneuries que toute tentative par la législature du Québec de régir par législation, décrite ou non comme étant en matière municipale, la structure d'un fossé faisant partie des ouvrages autorisés de la compagnie appelante, serait une législation qui outrepasserait ses pouvoirs. D'autre part, si la loi ne concernait pas la structure du fossé, mais prévoyait qu'advenant une accumulation de détritiques et de déchets causant le débordement du fossé et un préjudice à un autre propriétaire dans la paroisse, le fossé devra être complètement nettoyé par la compagnie appelante, alors, d'après leurs Seigneuries, la loi serait une loi en matière municipale du ressort de la législature du Québec.

Le Juge Riddell a poursuivi:

[TRADUCTION] En d'autres termes, aucune loi de la législature provinciale concernant les Indiens ou leurs terres comme tels serait valide et exécutoire; mais il n'y a aucune raison pour laquelle des lois d'application générale ne pourraient les toucher.

Aucun de ces arrêts n'a décidé qu'une loi provinciale d'application générale en matière de chasse et pêche ne pourrait toucher à un Indien hors d'une réserve. Les lois de cette nature ne visent pas les Indiens en tant qu'Indiens, et le passage précité serait, à mon avis, applicable à pareilles lois. Les arrêts *Jim* et *Rodgers* ont

¹⁶ [1899] A.C. 367 à 372-3.

held that such legislation did not apply to an Indian on an Indian Reserve. The *Morley* case is inconsistent with the idea that no Provincial legislation can apply within an Indian Reserve, save by reference in a Federal statute.

I now turn to a consideration of the effect of s. 12 of the Agreement.

It has been noted that this section, along with ss. 10 and 11, appears under the heading "Indian Reserves". It begins with the words:

In order to secure to the Indians of the Province the continuance of the supply of game and fish for their support and subsistence, Canada agrees that the laws respecting game in force in the Province from time to time shall apply to the Indians within the boundaries thereof,

The opening words of the section define its purpose. It is to secure to the Indians of the Province a continuing supply of game and fish for their support and subsistence. It is to achieve that purpose that Indians within the boundaries of the Province are to conform to Provincial game laws, subject, always, to their right to hunt and fish for food. This being the purpose of the section, it could not have been intended that the controls which would apply to Indians in relation to hunting and fishing for purposes other than for their own food, should apply only to Indians not on Reserves.

Furthermore, if the section were to be so restricted in its scope, it would accomplish nothing towards its purpose. Cases decided before the Agreement, such as *R. v. Martin*, *supra*, had held that general legislation by a Province, not relating to Indians, *qua* Indians, would apply to them. On their facts, these cases dealt with Indians outside Reserves. The point is that the provisions of s. 12 were not required to make Provincial game laws apply to Indians off the Reserve.

décidé que pareilles lois ne s'appliquaient pas à un Indien dans une réserve indienne. L'arrêt *Morley* est inconciliable avec la proposition selon laquelle aucune loi provinciale ne peut s'appliquer à l'intérieur d'une réserve indienne, sauf par renvoi dans une loi fédérale.

J'aborde maintenant la question de l'effet de l'art. 12 de la convention.

Nous avons remarqué que cet article, de même que les articles 10 et 11, figure sous l'intitulé «réserves indiennes». Le début se lit comme suit:

Pour assurer aux Indiens de la province la continuation de l'approvisionnement de gibier et de poisson destinés à leurs support et subsistance, le Canada consent à ce que les lois relatives au gibier et qui sont en vigueur de temps à autre dans la province, s'appliquent aux Indiens dans les limites de la province,

Les mots du début de l'article en précisent le but. Il vise à assurer aux Indiens de la province la continuation d'un approvisionnement en gibier et poisson pour leur soutien et leur subsistance. C'est afin d'atteindre ce but que les Indiens résidant à l'intérieur des limites de la province doivent respecter les lois provinciales en matière de chasse et pêche, sous réserve toujours de leur droit de chasser et de pêcher pour se nourrir. Cela étant le but de l'article, on ne pouvait entendre que les règles qui s'appliqueraient aux Indiens relativement à la chasse et à la pêche à des fins autres que pour se nourrir, devaient s'appliquer seulement aux Indiens hors des réserves.

De plus, si la portée de l'article était ainsi restreinte, il ne servirait pas à atteindre son but. Les arrêts qui ont précédé la convention, tels que *R. v. Martin*, précité, avaient décidé que les lois provinciales d'application générale qui ne se rapportaient pas aux Indiens en tant qu'Indiens leur seraient applicables. D'après leurs faits, ces espèces concernaient des Indiens hors des réserves. Ce à quoi je veux en venir, c'est que les dispositions de l'art. 12 n'étaient pas essentielles pour que les lois provinciales en matière de chasse et pêche s'appliquent aux Indiens hors des réserves.

In my opinion, the meaning of s. 12 is that Canada, clothed as it was with legislative jurisdiction over "Indians, and Lands reserved for the Indians", in order to achieve the purpose of the section, agreed to the imposition of Provincial controls over hunting and fishing, which, previously, the Province might not have had power to impose. By its express wording, it provides that the game laws of the Province shall apply "to the Indians within the boundaries thereof". To me this must contemplate their application to all Indians within the Province, without restriction as to where, within the Province, they might be.

This view is supported by an examination of the state of the law, in Alberta, at the time the Agreement was made. At that time, s. 69 of the *Indian Act*, R.S.C. 1927, c. 98, provided as follows:

69. The Superintendent General may, from time to time, by public notice, declare that, on and after a day therein named, the laws respecting game in force in the province of Manitoba, Saskatchewan or Alberta, or the Territories, or respecting such game as is specified in such notice, shall apply to Indians within the said province or Territories, as the case may be, or to Indians in such parts thereof as to him seems expedient.

The Superintendent General was thus empowered to declare that Alberta laws respecting game should apply to "Indians within the said province" or "in such parts thereof as to him seems expedient". Being a provision of the *Indian Act*, the section must have contemplated the possible exercise of the power with respect to Indians on Reserves when it spoke of "Indians within the said province".

When s. 12 was drafted, it stated its general purpose and then went on to provide that the game laws of the Province should apply "to Indians within the boundaries thereof". This is practically the same as the words "Indians within the said province" in s. 69, and, in my opinion, it was intended to have the same meaning and application.

A mon avis, l'art. 12 signifie que le Canada, dont la compétence législative s'étendait aux «Indiens et aux terres réservées aux Indiens», afin d'atteindre le but de l'article, a accepté l'imposition de règles provinciales sur la chasse et la pêche que la province n'aurait pas eu le pouvoir d'imposer antérieurement. En termes exprès, il prévoit que les lois provinciales en matière de chasse et pêche doivent s'appliquer «aux Indiens dans les limites de la province». A mon avis, il faut en déduire qu'elles s'appliquent à tous les Indiens dans la province, où qu'ils se trouvent dans la province.

Ce point de vue s'appuie sur une étude de l'état du droit en Alberta, à l'époque où la convention a été conclue. A ce moment-là, l'art. 69 de la *Loi des Indiens*, c. 98, S.R.C. 1927, prévoyait ce qui suit:

69. Le surintendant général peut, de temps en temps, par voie d'avis public, déclarer qu'à dater d'un jour que l'avis indique, les lois en vigueur dans les provinces du Manitoba, de la Saskatchewan ou de l'Alberta, ou dans les Territoires, concernant la chasse ou concernant telle espèce de gibier qui est désigné dans cet avis, sont applicables, à l'égard des Indiens dans ces provinces ou dans ces Territoires, selon le cas, ou dans celles de leurs régions où l'application lui en semble opportune.

Le surintendant général avait donc le pouvoir de déclarer que les lois de l'Alberta concernant la chasse devaient s'appliquer à l'égard «des Indiens dans cette province» ou «dans celles de ses régions où l'application lui en semble opportune». Puisqu'il s'agit d'une disposition de la *Loi sur les Indiens*, l'article a dû prévoir l'exercice possible de ce pouvoir à l'égard des Indiens dans les réserves quand il a parlé des «Indiens dans ces provinces».

Quand l'art. 12 a été rédigé, il énonçait d'abord son but général et il prévoyait ensuite que les lois de la province en matière de chasse et pêche devaient s'appliquer aux «Indiens dans les limites de la province». Il s'agit pratiquement de la même expression que l'expression «Indiens dans ces provinces» contenue dans

Section 69 ceased to have any effect in Alberta, Saskatchewan and Manitoba after the enactment of the *British North America Act, 1930*, which gave the agreements therein mentioned the force of law, notwithstanding anything in the *British North America Act, 1867*, or any amendments to it, or any Act of the Parliament of Canada. Section 69 disappeared from the *Indian Act* enacted in 1951, c. 29, S.C. 1951, which then introduced s. 87 (now s. 88) to which reference will be made later, and which provided:

Subject to the terms of any treaty and any other Act of the Parliament of Canada, all laws of general application from time to time in force in any province are applicable to and in respect of Indians in the province, except to the extent that such laws are inconsistent with this Act or any order, rule, regulation or by-law made thereunder, and except to the extent that such laws make provision for any matter for which provision is made by or under this Act.

The appellant places emphasis on the words in the proviso to s. 12 of the Agreement "on any other lands to which the said Indians may have a right of access". The contention is that s. 10 provided for continuance of the vesting of title in Indian Reserves in the Federal Crown, as well as for the creation of additional Reserves, and that, in these lands, the Indians who reside thereon have an interest considerably greater than a mere "right of access". The use of that phrase, it is submitted, is inconsistent with any reference to Reserve lands, and therefore, as the proviso, by the terms used, does not apply to Indian Reserves, the section, as a whole, must be taken not to have application to them.

I am unable to agree that the broad terms used in the first portion of s. 12 can be limited, inferentially, in this way. In my view, having made all Indians within the boundaries of the Province, in their own interest, subject to Provincial game laws, the proviso, by which the

l'art. 69, et, à mon avis, on avait l'intention de lui donner le même sens et la même application.

L'article 69 a cessé d'être en vigueur en Alberta, en Saskatchewan et au Manitoba après l'adoption de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1930*, qui a donné force de loi aux conventions qui y étaient mentionnées nonobstant toute disposition de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*, ou modification s'y rapportant, ou toute loi du Parlement du Canada. L'article 69 a disparu de la *Loi sur les Indiens* adoptée en 1951, c. 29, S.C. 1951, laquelle introduisait l'art. 87 (maintenant l'art. 88) mentionné plus loin qui prévoyait:

Sous réserve des dispositions de quelque traité et de quelque autre loi du Parlement du Canada, toutes lois d'application générale et en vigueur, à l'occasion, dans une province sont applicables aux Indiens qui s'y trouvent et à leur égard, sauf dans la mesure où lesdites lois sont incompatibles avec la présente loi ou quelque arrêté, ordonnance, règle, règlement ou statut administratif établi sous son régime, et sauf dans la mesure où ces lois contiennent des dispositions sur toute question prévue par la présente loi ou y ressortissant.

L'appelant insiste sur les termes suivants qui se trouvent dans la réserve de l'art. 12 de la convention: «sur toutes les autres terres auxquelles lesdits Indiens peuvent avoir un droit d'accès». On prétend que l'art. 10 prévoit que les réserves indiennes continuent d'appartenir à la Couronne fédérale et qu'il prévoit aussi la création d'autres réserves, et que, sur ces terres, les Indiens résidants ont un droit de beaucoup supérieur à un simple «droit d'accès». L'emploi de cette expression, prétend-on, est incompatible avec toute mention de terres de réserves, et par conséquent, puisque la réserve, selon les termes employés, ne s'applique pas aux réserves indiennes, il faut en déduire que l'article, dans son ensemble, ne leur est pas applicable.

Je ne puis accepter que la portée des termes larges employés dans la première partie de l'art. 12 puisse, par déduction, être restreinte de cette façon. A mon avis, ayant eu pour effet d'assujettir, dans leur propre intérêt, tous les Indiens dans les limites de la province aux lois provin-

Province assured the defined rights of hunting and fishing for food, was drawn in broad terms. The proviso assures the right to hunt and fish for food on Indian Reserves, because there can be no doubt that, whatever additional rights Indian residents on a Reserve may have, they certainly have the right of access to it. This view was expressed by the Saskatchewan Court of Appeal in the *Smith* case to which reference has already been made.

For these reasons, I am of the opinion that s. 12 of the Agreement made the provisions of the *Wildlife Act* applicable to all Indians, including those on Reserves, and governed their activities throughout the Province, including Reserves. By virtue of s. 1 of the *British North America Act, 1930*, it has the force of law, notwithstanding anything contained in the *British North America Act, 1867*, any amendment thereto, or any Federal statute.

Having reached this conclusion, it is not necessary, in the circumstances of this case, to determine the meaning and effect of s. 88 (formerly s. 87) of the *Indian Act, R.S.C. 1970, c. I-6*.

I would dismiss the appeal.

The judgment of Hall, Spence and Laskin JJ. was delivered by

LASKIN J. (*dissenting*)—This appeal raises, for the first time in this Court, the question whether provincial game laws apply to a Treaty Indian on an Indian Reserve so as to make him liable to their penalties for engaging on the Reserve in activities prohibited by the provincial legislation. Although the issue in this case involves Alberta legislation, and hence requires a consideration of the Natural Resources Agreement between Canada and Alberta, as approved respectively by 1930 (Can.), c. 3 and 1930 (Alta.), c. 21 and confirmed by the *British North America Act, 1930 (U.K.)*, c. 26, it eddies out to sister western Provinces which have like agree-

cials en matière de chasse et pêche, la réserve, par laquelle la province a assuré les droits précis de chasser et de pêcher pour se nourrir, a été rédigée en termes larges. La réserve de l'article assure le droit de chasser et de pêcher pour se nourrir dans les réserves indiennes, car il ne fait aucun doute que, quels que soient les droits additionnels que les Indiens résidant dans une réserve puissent avoir, ils y ont certainement droit d'accès. Ce point de vue a été exprimé par la Cour d'appel de la Saskatchewan dans l'arrêt *Smith* déjà mentionné.

Pour ces motifs, je suis d'avis que l'art. 12 de la convention a eu pour effet de rendre les dispositions de la loi dite *The Wildlife Act* applicables à tous les Indiens, y compris ceux qui se trouvent dans les réserves, et de régir leurs activités dans toute la province, y compris dans les réserves. En vertu de l'art. 1 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1930*, il a force de loi, nonobstant toute disposition de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*, modification s'y rapportant, ou toute loi fédérale.

Vu la conclusion que j'ai tirée, il n'est pas nécessaire, dans les circonstances de l'espèce, de déterminer le sens et l'effet de l'art. 88 (anciennement l'art. 87) de la *Loi sur les Indiens, c. I-6, S.R.C. 1970*.

Je suis d'avis de rejeter l'appel.

Le jugement des Juges Hall, Spence et Laskin a été rendu par

LE JUGE LASKIN (*dissident*)—Cet appel sou- lève pour la première fois devant cette Cour la question de savoir si les lois provinciales sur la conservation de la faune s'appliquent à un Indien visé par les traités dans une réserve indienne, de telle sorte que celui-ci devient pas- sible des sanctions pénales prévues par ces lois lorsqu'il se livre dans la réserve à des activités interdites par la législation provinciale. Bien que dans la présente affaire la question en litige intéresse directement les lois de l'Alberta, et exige par conséquent que l'on considère la con- vention sur les ressources naturelles passée entre le gouvernement du Canada et le gouver-

ments with Canada and, in my opinion, is of equal import to Treaty Indians living on Reserves in Provinces east of Manitoba.

The Alberta Natural Resources Agreement is part of the constitutional order under which Canada and its respective Provinces exist, and the question arises whether and to what extent it affects and is affected by the distribution of legislative power under ss. 91 and 92 of the *British North America Act*. The issue in the present case engages, therefore, not only the relevant terms of the Alberta Natural Resources Agreement but also the exclusive federal power under s. 91(24) in relation to "Indians, and lands reserved for the Indians". In my opinion, there are parallel questions here of the extent, if any, to which provincial game laws may apply to Indians on a Reserve either in the face of the Alberta Natural Resources Agreement (or the Manitoba Natural Resources Agreement or the Saskatchewan Natural Resources Agreement, which have like provisions on the matter in issue) or in the face of unexercised federal legislative power under s. 91(24). In this latter respect, I repeat time-tested words from *Union Colliery Co. v. Bryden*¹⁷, which express what is now a constitutional axiom:

nement de la province de l'Alberta, telle qu'elle a été approuvée par, respectivement, 1930 (Canada), c. 3, et 1930 (Alberta), c. 21, et confirmée par l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, 1930 (Royaume-Uni), chapitre 26, cette question intéresse indirectement les provinces soeurs de l'Ouest qui ont passé des conventions analogues avec le gouvernement du Canada et, à mon avis, elle est tout aussi importante pour les Indiens visés par les traités vivant dans des réserves situées dans les provinces à l'est du Manitoba.

La convention sur les ressources naturelles de l'Alberta fait partie intégrante de l'ordre constitutionnel sur lequel repose l'existence du Canada et de ses provinces, et il s'agit de savoir si cette convention touche à la répartition du pouvoir législatif prévue par les articles 91 et 92 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* et est touchée par elle, et dans quelle mesure. Ce que met en jeu, par conséquent, la question en litige dans la présente affaire, c'est non seulement les dispositions pertinentes de la convention sur les ressources naturelles de l'Alberta, mais également le pouvoir exclusif du parlement fédéral de légiférer en vertu du par. (24) de l'art. 91 à l'égard des «Indiens et des terres réservées pour les Indiens». A mon avis, il y a des questions parallèles ici qui sont de savoir dans quelle mesure, le cas échéant, les lois provinciales sur la conservation de la faune peuvent s'appliquer aux Indiens d'une réserve soit en regard de la convention sur les ressources naturelles de l'Alberta (ou de la convention sur les ressources naturelles du Manitoba, ou encore de la convention sur les ressources naturelles de la Saskatchewan, qui contiennent des dispositions semblables sur la matière du présent litige) soit en regard du pouvoir législatif non exercé du fédéral sous le régime de l'art. 91, par. (24). Sous ce dernier rapport, j'emprunte à l'arrêt *Union Colliery Co. v. Bryden*¹⁷ ces termes consacrés qui expriment ce qui est devenu un axiome du droit constitutionnel:

¹⁷ [1899] A.C. 580 at 588.

¹⁷ [1899] A.C. 580 à 588.

The abstinence of the Dominion Parliament from legislating to the full limit of its powers, could not have the effect of transferring to any provincial legislature the legislative power which had been assigned to the Dominion by s. 91 of the Act of 1867.

There is a subsidiary question that arises here if it be held that the relevant provincial statute, the *Wildlife Act*, 1970 (Alta.), c. 113 (now R.S.A. 1970, c. 391), applies to Indians on a Reserve under the Alberta Natural Resources Agreement. That question is whether, in that event, it is excluded or overborne by the provisions of the *Indian Act*, R.S.C. 1970, c. I-6, and especially ss. 73, 81 and 88 thereof.

One of the preambles to the Alberta Natural Resources Agreement (and similarly in the Saskatchewan Natural Resources Agreement and as well, albeit in a somewhat different context, in the Manitoba Natural Resources Agreement) provides that "it is desirable that the Province should be placed in a position of equality with the other Provinces of Confederation with respect to the administration and control of its natural resources as from its entrance into Confederation in 1905".

The provisions of the Agreement which directly raise the question for decision in this case are ss. 10 and 12 which read, respectively, as follows:

10. All lands included in Indian reserves within the Province, including those selected and surveyed but not yet confirmed, as well as those confirmed, shall continue to be vested in the Crown and administered by the Government of Canada for the purposes of Canada, and the Province will from time to time, upon the request of the Superintendent General of Indian Affairs, set aside, out of the unoccupied Crown lands hereby transferred to its administration, such further areas as the said Superintendent General may, in agreement with the appropriate Minister of the Province, select as necessary to enable Canada to fulfil its obligations under the treaties with the Indians of the Province, and such areas shall thereafter be administered by Canada in the same way in all respects as if they had never passed to the Province under the provisions hereof.

[TRANSLATION] Le fait que le parlement fédéral s'abstient de légiférer dans la plénitude de ses pouvoirs ne saurait avoir pour effet de transférer à une législature provinciale le pouvoir législatif conféré au Dominion par l'article 91 de l'acte de 1867.

Une question complémentaire se pose ici si on décide que la loi provinciale pertinente, le *Wildlife Act*, 1970 (Alberta), c. 113 (maintenant R.S.A. 1970, c. 391), s'applique à des Indiens dans une réserve sous le régime de la convention sur les ressources naturelles de l'Alberta. Cette question consiste à savoir si, dans ce cas, cette loi provinciale est exclue ou écartée par les dispositions de la *Loi sur les Indiens*, S.R.C. 1970, c. I-6, en particulier ses articles 73, 81 et 88.

L'un des attendus de la convention sur les ressources naturelles de l'Alberta (de même que de la convention sur les ressources naturelles de la Saskatchewan et également, quoique dans un contexte différent, de la convention sur les ressources naturelles du Manitoba) prévoit qu'«il est avantageux que la province soit traitée à l'égal des autres provinces de la Confédération quant à l'administration et au contrôle de ses ressources naturelles, à dater de son entrée dans la Confédération en 1905».

Les clauses de la convention qui soulèvent directement la question à décider dans la présente affaire sont les articles 10 et 12 qui s'énoncent, respectivement, comme suit:

10. Toutes les terres faisant partie des réserves indiennes situées dans la province, y compris celles qui ont été choisies et dont on a mesuré la superficie, mais qui n'ont pas encore fait l'objet d'une ratification, ainsi que celles qui en ont été l'objet, continuent d'appartenir à la Couronne et d'être administrées par le gouvernement du Canada pour les fins du Canada, et, à la demande du surintendant général des Affaires Indiennes, la province réservera, au besoin, à même les terres de la Couronne inoccupées et par les présentes transférées à son administration, les autres étendues que ledit surintendant général peut, d'accord avec le ministre approprié de la province, choisir comme étant nécessaires pour permettre au Canada de remplir ses obligations en vertu des traités avec les Indiens de la province, et ces étendues seront dans la suite administrées par le Canada de la même manière

12. In order to secure to the Indians of the Province the continuance of the supply of game and fish for their support and subsistence, Canada agrees that the laws respecting game in force in the Province from time to time shall apply to the Indians within the boundaries thereof, provided however, that the said Indians shall have the right, which the Province hereby assures to them, of hunting, trapping and fishing game and fish for food at all seasons of the year on all unoccupied Crown lands and on any other lands to which the said Indians may have a right of access.

There are several other sections of the Alberta Natural Resources Agreement which are worth reproducing as indicators of its purpose to put Alberta in a position of equality with other Provinces respecting administration and control of its natural resources. They are ss. 14, 15 and 18 which are, in their material terms, in these words:

14. The parks mentioned in the schedule hereto shall continue as national parks and the lands included therein, as the same are described in the orders in council in the said schedule referred to (except such of the said lands as may be hereafter excluded therefrom), together with the mines and minerals (precious and base) in each of the said parks and the royalties incident thereto, shall continue to be vested in and administered by the Government of Canada as national parks, but in the event of the Parliament of Canada at any time declaring that the said lands or any part thereof are no longer required for park purposes, the lands, mines, minerals (precious and base) and the royalties incident thereto, specified in any such declaration, shall forthwith upon the making thereof belong to the Province, and the provisions of paragraph three of this agreement shall apply thereto as from the date of such declaration.

15. The Parliament of Canada shall have exclusive legislative jurisdiction within the whole area included within the outer boundaries of each of the said parks notwithstanding that portions of such area may not form part of the park proper; the laws now in force within the said area shall continue in force only until changed by the Parliament of Canada or under its authority, provided, however, that all laws of the

à tous égards que si elles n'étaient jamais passées à la province en vertu des dispositions des présentes.

12. Pour assurer aux Indiens de la province la continuation de l'approvisionnement de gibier et de poisson destinés à leurs support et subsistance, le Canada consent à ce que les lois relatives au gibier et qui sont en vigueur de temps à autre dans la province, s'appliquent aux Indiens dans les limites de la province; toutefois, lesdits Indiens auront le droit que la province leur assure par les présentes de chasser et de prendre le gibier au piège et de pêcher le poisson, pour se nourrir en toute saison de l'année sur toutes les terres inoccupées de la Couronne et sur toutes les autres terres auxquelles lesdits Indiens peuvent avoir un droit d'accès.

Plusieurs autres articles de la convention sur les ressources naturelles de l'Alberta méritent d'être reproduits car ils témoignent de l'intention, dans cette convention-là, de placer l'Alberta dans une situation d'égalité avec les autres provinces en ce qui touche l'administration et le contrôle de ses ressources naturelles. Il s'agit des articles 14, 15 et 18 qui, en leurs termes matériels, sont ainsi libellés:

14. Les parcs nationaux à l'annexe des présentes demeureront parcs nationaux, et les terres y comprises, ainsi qu'elles sont décrites dans les arrêtés en conseil énoncés dans ladite annexe (sauf celles desdites terres qui peuvent ensuite en être exclues), ainsi que les mines et minéraux (précieux et vils) qui se trouvent dans chacun desdits parcs, de même que les redevances y afférentes, continueront d'appartenir au gouvernement du Canada et d'être administrées par lui à titre de parcs nationaux; mais, advenant le cas où le Parlement du Canada déclarerait, à quelque époque que ce soit, que lesdites terres ou une de leurs parties ne sont plus requises comme parcs, les terres, mines, minéraux (précieux et vils) et les redevances y afférentes, mentionnés dans cette déclaration, appartiendront immédiatement de ce chef à la province, et les dispositions du troisième paragraphe de la présente convention s'y appliqueront à compter de la date de cette déclaration.

15. Le Parlement du Canada possédera une juridiction législative exclusive dans toute la zone comprise dans les limites extérieures de chacun desdits parcs, nonobstant le fait que des portions de cette zone puissent ne pas faire partie du parc lui-même; les lois actuellement en vigueur dans ladite zone continueront de l'être à moins qu'elles ne soient changées par le Parlement du Canada ou sous son autorité; cepen-

Province now or hereafter in force, which are not repugnant to any law or regulation made applicable within the said area by or under the authority of the Parliament of Canada, shall extend to and be enforceable within the same, and that all general taxing acts passed by the Province shall apply within the same unless expressly excluded from application therein by or under the authority of the Parliament of Canada.

18. Except as herein otherwise expressly provided, nothing in this agreement shall be interpreted as applying so as to affect or transfer to the administration of the Province (a) any lands for which Crown grants have been made and registered under the *Land Titles Act* of the Province and of which His Majesty the King in the right of His Dominion of Canada is, or is entitled to become the registered owner at the date upon which the agreement comes into force, or (b) any ungranted lands of the Crown upon which public money of Canada has been expended or which are, at the date upon which this agreement comes into force, in use or reserved by Canada for the purpose of the federal administration.

The accused in this case, who is a Treaty Indian, was charged with unlawful trafficking on his Reserve in big game (he sold a piece of moose meat to a provincial game law officer) contrary to s. 37 of the *Wildlife Act*. It is uncontested that what he did was, in fact and in law, within the prohibitions of that Act. The Act establishes a system of control over wildlife in Alberta by regulatory licensing and prohibitions to which all persons in Alberta are *ex facie* subject. Neither Indians nor Indian Reserves are mentioned in the Act. In its generality, it extends to them but, as in other situations where generally expressed provincial legislation must be construed to meet the limitations on provincial authority because of exclusive federal competence or because of precluding or supervening federal legislation, the inquiry is whether the *ex facie* scope of the Act must be restricted in recognition of federal power, whether unexercised or exercised.

dant, toutes les lois de la province actuellement en vigueur ou qui le deviendront et qui ne répugnent à aucune loi ou à aucun règlement dont l'application dans ladite zone a été décrétée par ou sous l'autorité du Parlement du Canada s'étendront à ladite zone et y seront exécutoires, et toutes les lois générales d'impôt adoptées par la province s'y appliqueront à moins que leur application n'en soit expressément exclue par ou sous l'autorité du Parlement du Canada.

18. Sauf dispositions expressément contraires des présentes, rien dans la présente convention ne doit s'interpréter comme s'appliquant de manière à affecter ou à transférer à l'administration de la province a) des terres pour lesquelles des concessions de la Couronne ont été faites et enregistrées en vertu du *Land Titles Act* de la province et dont Sa Majesté le Roi pour le compte de son Dominion du Canada est le propriétaire enregistré ou a le droit de le devenir à la date de l'entrée en vigueur de la présente convention, ou b) des terres non concédées de la Couronne pour lesquelles des deniers publics du Canada ont été dépensés ou qui sont, à la date de l'entrée en vigueur de la présente convention, en usage ou réservées par le Canada pour les fins de l'administration fédérale.

L'accusé dans la présente affaire, qui est un Indien visé par les traités, a été accusé de commerce illégal du gros gibier sur sa réserve (il a vendu une pièce de viande d'orignal à un garde-chasse provincial) en violation de l'art. 37 de la loi dite *Wildlife Act*. Il n'est pas contesté qu'il ait commis, en fait et en droit, un acte visé par les interdictions de cette loi. Celle-ci établit un mode de contrôle de la faune de l'Alberta au moyen de règlements prévoyant des permis et interdictions de chasse auxquelles sont soumises *ex facie* toutes les personnes en Alberta. Cette loi ne parle ni d'Indiens ni de réserves indiennes. Dans sa généralité, elle s'étend à eux mais, comme dans d'autres cas où une loi provinciale énoncée de manière générale doit être interprétée de façon à tenir compte des limitations imposées à l'autorité provinciale en raison d'une compétence fédérale exclusive ou en raison d'une loi fédérale exclusive ou interposée, la question qui se pose est de savoir si le domaine d'application *ex facie* de la loi doit être limité de façon à tenir compte du pouvoir fédéral, que celui-ci ait été exercé ou non.

I propose to deal first with the effect of s. 91(24) upon the reach of provincial game laws. Apart entirely from the exclusive power vested in the Parliament of Canada to legislate in relation to Indians, its exclusive power in relation also to Indian Reserves puts such tracts of land, albeit they are physically in a Province, beyond provincial competence to regulate their use or to control resources thereon. This is not because of any title vested in the Parliament of Canada or in the Crown in right of Canada, but because regardless of ultimate title, it is only Parliament that may legislate in relation to Reserves once they have been recognized or set aside as such. The issue of title to Indian lands, whether the loosely defined lands referred to in the Royal Proclamation of 1763 or the more precisely defined tracts known as Indian Reserves, was considered by the Privy Council in *St. Catherines Milling and Lumber Co. v. The Queen*¹⁸. The present case involves a Reserve in the special sense of lands expressly set aside as such, and it was the result of the *St. Catherines Milling* case that where such lands are within the limits of a Province, it is only when they are surrendered to the Crown that the full proprietary interest of the Province may be asserted, and that they then become subject to its control and disposition: see also *Ontario Mining Co. v. Seybold*¹⁹.

However, as was noted in *Attorney-General of Canada v. Giroux*²⁰, in the reasons of Duff J., with whom Anglin J. concurred, there may be Indian title in a Reserve beyond the mere personal and usufructuary interest found to exist in the *St. Catherines Milling* case. Indians may have the beneficial ownership which is held for

Je me propose d'examiner d'abord l'effet de l'article 91, par. (24), quant à la portée des lois provinciales sur la conservation de la faune. Indépendamment du pouvoir exclusif dont le Parlement du Canada est investi pour faire des lois relatives aux Indiens, le pouvoir exclusif qu'il possède également en ce qui concerne les réserves indiennes place de telles étendues de terre, bien qu'elles soient physiquement comprises dans les limites intérieures d'une province, en dehors de la compétence provinciale lorsqu'il s'agit de réglementer leur usage ou de contrôler les ressources qui s'y trouvent. Cela n'est pas dû à un droit de propriété quelconque dont le Parlement du Canada ou la Couronne du chef du Canada se trouvent investis, mais au fait que, quel que soit le droit en cause, c'est seulement le Parlement qui peut faire des lois concernant les réserves une fois que celles-ci ont été reconnues ou réservées comme telles. La question du droit de propriété concernant les terres indiennes, qu'il s'agisse des terres mal définies dont la Proclamation royale de 1763 fait état, ou des étendues plus précisément définies que l'on appelle réserves indiennes, a été examinée par le Conseil privé dans l'affaire *St. Catherines Milling and Lumber Co. v. The Queen*¹⁸. Dans la présente affaire, il s'agit d'une réserve dans le sens spécial de terres expressément réservées comme telles, et dans l'affaire *St. Catherines Milling* on a conclu que lorsque de telles terres sont dans les limites d'une province, ce n'est que lorsqu'elles sont cédées à la Couronne que la province peut revendiquer son plein droit de propriété et y exercer alors son autorité et en avoir la disposition: voir également *Ontario Mining Co. v. Seybold*¹⁹.

Cependant, ainsi qu'on l'a souligné dans l'affaire *Procureur Général du Canada c. Giroux*²⁰, motifs du juge Duff, auxquels le Juge Anglin a souscrit, peut exister dans une réserve un titre indien qui soit davantage que le simple droit personnel et d'usufruit dont l'existence a été reconnue dans l'affaire *St. Catherines Milling*.

¹⁸ (1889), 14 App. Cas. 46.

¹⁹ [1903] A.C. 73.

²⁰ (1916), 53 S.C.R. 172, 30 D.L.R. 123.

¹⁸ (1889), 14 App. Cas. 46.

¹⁹ [1903] A.C. 73.

²⁰ (1916), 53 R.C.S. 172, 30 D.L.R. 123.

them in trust, and if that be so the legislative authority of Parliament under s. 91(24) would remain upon the surrender of the Reserve land to the Crown to permit it to effectuate the trust. Surrender would not, in such a case, be to the Crown in right of the Province, as it was in the *St. Catherines Milling* case where the land in question was unaffected by any trust in favour of the Indians. In any event, as was pointed out by this Court in *Reference re Saskatchewan Natural Resources*²¹, "a distinction [is] recognized between legislative powers and proprietary rights, and the Crown may, for one purpose, be represented by the Dominion and, for the other purpose, by a Province, as in the case of Inland Fisheries or Indian lands".

Where land in a Province is, as in the present case, an admitted Indian Reserve, its administration and the law applicable thereto, so far at least as Indians thereon are concerned, depend on federal legislation. Indian Reserves are enclaves which, so long as they exist as Reserves, are withdrawn from provincial regulatory power. If provincial legislation is applicable at all, it is only by referential incorporation through adoption by the Parliament of Canada. This is seen in the *Indian Act*, with which I will deal later in these reasons.

The significance of the allocation of exclusive legislative power to Parliament in relation to Indian Reserves merits emphasis in terms of the kind of enclave that a Reserve is. It is a social and economic community unit, with its own political structure as well according to the prescriptions of the *Indian Act*. The underlying title (that is, upon surrender) may well be in the Province, but during its existence as such a Reserve, in my opinion, is no more subject to provincial legislation than is federal Crown

Les Indiens peuvent avoir la propriété réelle qui est détenue pour eux en fiducie, et s'il en est ainsi l'autorité législative du Parlement prévue à l'art. 91, par. (24) demeure après la cession de la terre de réserve à la Couronne pour lui permettre de donner suite à la fiducie. La cession ne serait pas, dans un tel cas, à la Couronne du chef de la province, comme elle l'avait été dans l'affaire *St. Catherines Milling* où la terre en cause n'avait fait l'objet d'aucune fiducie en faveur des Indiens. En tout état de cause, comme cette Cour l'a souligné dans *Reference re Saskatchewan Natural Resources*²¹, (traduction) «une distinction [est] reconnue entre les pouvoirs législatifs et les droits de propriété, et la Couronne peut, à une fin, être représentée par le Dominion et, à l'autre fin, par la province, comme dans le cas des pêcheries dans les eaux intérieures ou dans celui des terres indiennes».

Lorsque dans une province il existe une terre qui, comme dans la présente affaire, constitue une réserve indienne reconnue, son administration et la loi qui y est applicable, du moins en ce qui concerne les Indiens vivant sur cette terre, sont du domaine fédéral. Les réserves indiennes constituent des enclaves qui, aussi longtemps qu'elles existent en tant que réserves, sont soustraites au pouvoir de réglementation provincial. Si tant est que les lois provinciales sont applicables, elles ne le sont que par une incorporation par renvoi adoptée par le Parlement du Canada. C'est ce que l'on peut constater dans la *Loi sur les Indiens*, que j'examinerai plus tard dans les présents motifs.

Il importe de souligner l'importance de l'attribution au Parlement d'un pouvoir législatif exclusif en ce qui concerne les réserves indiennes, si l'on tient compte du genre d'enclave que constitue une réserve. Elle constitue une collectivité sociale et économique, qui possède également sa propre structure politique suivant les dispositions de la *Loi sur les Indiens*. Le droit de propriété sous-jacent (c'est-à-dire, lors d'une cession) peut bien appartenir à la province, mais une réserve, tant qu'elle existe en tant que telle,

²¹ [1931] S.C.R. 263 at 275, [1931] 1 D.L.R. 865.

²¹ [1931] R.C.S. 263 à 275, [1931] 1 D.L.R. 865.

property; and it is no more subject to provincial regulatory authority than is any other enterprise falling within exclusive federal competence.

I do not wish to overdraw analogies. It would strike me as quite strange, however, that when provincial competence is denied in relation to land held by the Crown in right of Canada (see *Spooner Oils Ltd. v. Turner Valley Gas Conservation Board*²²), or in relation to land upon which a federal service is operated (see *Reference re Saskatchewan Minimum Wage Act*²³), or in relation to land integral to the operation of a private enterprise that is within exclusive federal competence (see *Campbell-Bennett Ltd. v. Comstock Midwestern Ltd.*²⁴), there should be any doubt about the want of provincial competence in relation to lands that are within s. 91(24). There is, in my opinion, nothing in such cases as *C.P.R. v. Notre Dame de Bonsecours*²⁵ that shake this view since that case dealt with the application of provincial legislation to a railway within federal jurisdiction in a matter not integral to its operation.

Nor need I in this case consider whether, in the absence of federal legislation, provincial legislation touching the personal status and relationships of persons on a Reserve, as for example, respecting marriage or custody or adoption of children, is validly applicable; or, similarly, whether provincial commercial law would apply, absent federal legislation. The present case concerns the regulation and administration of the resources of land comprised in a Reserve, and I can conceive of nothing more integral to that land as such. If the federal power given by s. 91(24) does not preclude the application of

n'est, à mon avis, pas plus soumise à la législation provinciale que l'est un bien de la Couronne fédérale; et elle n'est pas plus soumise à l'autorité réglementaire provinciale que l'est toute autre entreprise relevant d'une compétence fédérale exclusive.

Je ne veux pas aller trop loin dans les comparaisons. Cependant, je trouverais vraiment étrange qu'alors que la compétence provinciale est niée relativement à une terre détenue par la Couronne du chef du Canada (voir *Spooner Oils Ltd. c. Turner Valley Gas Conservation Board*²²), ou relativement à une terre sur laquelle fonctionne un service fédéral (voir *Reference re Saskatchewan Minimum Wage Act*²³), ou relativement à une terre faisant partie intégrante de l'exploitation d'une entreprise privée qui relève d'une compétence fédérale exclusive (voir *Campbell-Bennett Ltd. v. Comstock Midwestern Ltd.*²⁴), on puisse avoir un doute quelconque sur le manque de compétence provinciale concernant des terres qui relèvent de l'article 91, par. (24). A mon avis, on ne trouve rien dans des affaires telles que *C.P.R. v. Notre Dame de Bonsecours*²⁵ qui ébranle cette opinion étant donné que dans cette affaire-là il s'agissait de l'application d'une loi provinciale à un chemin de fer de juridiction fédérale quant à un objet qui ne faisait pas partie intégrante de son exploitation.

Il n'est pas nécessaire, non plus, que j'examine dans la présente affaire si, en l'absence d'une législation fédérale, la législation provinciale concernant le statut personnel et les liens de parenté de personnes vivant dans une réserve, notamment en ce qui a trait au mariage ou à la garde ou à l'adoption d'enfants, s'appliquerait valablement; ou, de même, si le droit commercial provincial s'appliquerait en l'absence d'une législation fédérale. La présente affaire porte sur la réglementation et l'administration des ressources de terres comprises dans une réserve, et je ne puis imaginer rien qui fasse

²² [1933] S.C.R. 629 at 643, [1933] 4 D.L.R. 545.

²³ [1948] S.C.R. 248 at 253, 91 C.C.C. 366, [1948] 3 D.L.R. 801.

²⁴ [1954] S.C.R. 207, [1954] 3 D.L.R. 481.

²⁵ [1899] A.C. 367.

²² [1933] R.C.S. 629 à 643, [1933] 4 D.L.R. 545.

²³ [1948] R.C.S. 248 à 253, 91 C.C.C. 366, [1948] 3 D.L.R. 801.

²⁴ [1954] R.C.S. 207, [1954] 3 D.L.R. 481.

²⁵ [1899] A.C. 367.

such provincial legislation to Indian Reserves, the power will have lost the exclusiveness which is ordained by the Constitution.

I think it is important here, no less than in relation to other heads of federal power, to scotch any notion that s. 91(24) exists by subtraction from some larger head of provincial authority, e.g. property and civil rights in the Province, and hence is of limited scope, leaving an area of competence to the Province where there has been no federal legislation. My brother Judson dealt with this very point in another context in *Nykorak v. Attorney-General of Canada*²⁶.

Since federal power in relation to "lands reserved for the Indians" is independent and exclusive, its content must embrace administrative control and regulatory authority over Indian Reserves. Hence, not only provincial game laws but other provincial regulatory legislation can have no application, of its own force, to such Reserves, at least where it is sought to subject Indians thereon to such legislation. The Manitoba Court of Appeal held in *Rex v. Rogers*²⁷ that the provincial *Game Protection Act* could not apply on an Indian Reserve. The context of this holding is important because the accused was a non-Indian who took in payment of goods, bought from him off the Reserve by a Treaty Indian, the skin of a mink which had been trapped by the Indian on his Reserve. The pertinent question in that case, whether the Indian was a trapper within the provincial Act, was answered in the negative on the principle that provincial legislation could not apply to land over which the Province has no jurisdiction. In a more recent decision the British Columbia Court of Appeal held that municipal by-laws enacted under the provincial *Health Act* did not apply to an Indian Reserve, even in relation to a

davantage partie intégrante de ces terres en tant que telles. Si le pouvoir fédéral prévu par l'article 91, par. (24) n'écarte pas l'application aux réserves indiennes d'une telle législation provinciale, ce pouvoir a perdu le caractère exclusif que prescrit la constitution.

Je pense qu'il est important ici, non moins que lorsqu'il s'agit d'autres catégories énumérées de pouvoirs fédéraux, d'écarter toute notion selon laquelle l'art. 91, par. (24) existe en vertu d'un retranchement opéré sur une catégorie énumérée plus vaste de pouvoirs provinciaux, par exemple, la propriété et les droits civils dans la province, et est donc de portée limitée, laissant un champ de compétence à la province là où il n'existe pas de législation fédérale. Mon collègue Judson a traité de ce même sujet, dans un autre contexte, dans *Nykorak c. Le procureur général du Canada*²⁶.

Étant donné que le pouvoir fédéral relatif aux «terres réservées pour les Indiens» est un pouvoir indépendant et exclusif, il doit englober le contrôle administratif et le pouvoir de réglementation sur les réserves indiennes. Par conséquent, non seulement les lois provinciales sur la conservation de la faune mais les autres lois provinciales de caractère réglementaire ne peuvent s'appliquer à de telles réserves du seul fait de leur mise en vigueur, du moins si l'on cherche à y assujettir les Indiens vivant dans ces réserves. La Cour d'appel du Manitoba a jugé dans *Rex v. Rodgers*²⁷, que la loi provinciale dite *Game Protection Act* ne pouvait pas s'appliquer sur une réserve indienne. Le contexte de cette décision est important parce que l'accusé était un non-Indien qui avait reçu en guise de paiement pour des marchandises qu'un Indien visé par des traités lui avaient achetées en dehors de la réserve, la peau d'un vison que l'Indien avait piégé dans sa réserve. La question pertinente dans cette affaire-là, qui était de savoir si l'Indien était un trappeur aux termes de la loi provinciale, a reçu une réponse négative, le principe étant que la législation provinciale ne pouvait pas s'appliquer à une terre sur laquelle

²⁶ [1962] S.C.R. 331 at 335, 37 W.W.R. 660, 33 D.L.R. (2d) 373.

²⁷ [1923] 3 D.L.R. 414, [1923] 2 W.W.R. 353, 40 C.C.C. 51.

²⁶ [1962] R.C.S. 331 à 335, 37 W.W.R. 660, 33 D.L.R. (2d) 373.

²⁷ [1923] 3 D.L.R. 414, [1923] 2 W.W.R. 353, 40 C.C.C. 51.

non-Indian lessee: see *Surrey v. Peace Arch Enterprises*²⁸. Although I need come to no conclusion in this case on the application of provincial legislation to non-Indians for actions or conduct on a Reserve, it appears to me that the decision in *Surrey v. Peace Arch Enterprises* undermines the majority judgment of the British Columbia Court of Appeal in *Rex v. Morley*²⁹, which held that provincial game laws applied to a non-Indian who shot game on a Reserve in a closed season.

A number of other cases may be mentioned on the question of the application of provincial laws to Indians on a Reserve. *Rex v. Hill*³⁰, an Ontario County Court judgment held that the provincial game and fisheries statute could not apply to an Indian, found on his Reserve in possession of two seine nets, so as to make him liable to a penalty for unlicensed possession. The Court followed *Rex v. Jim*³¹, where Chief Justice Hunter of British Columbia held that the provincial game law did not apply to an Indian on a Reserve and hence the accused was not liable for killing a buck out of season in violation of the provincial statute. A different result on principle was reached by a Quebec Sessions Court judge in *Rex v. GrosLouis*³² when he convicted an Indian under a provincial tax statute for failing to have a provincial permit when selling goods to a non-Indian on the Reserve. I note, however, that the Court viewed the situation as one where the Indian accused, because

la province n'avait pas compétence. Dans une décision plus récente, la Cour d'appel de la Colombie-Britannique a jugé que les règlements municipaux édictés en vertu de la loi provinciale dite *Health Act* ne s'appliquaient pas à une réserve indienne, même dans le cas d'un locataire non-Indien: voir *Surrey v. Peace Arch Enterprises*²⁸. Bien que dans la présente affaire je n'aie pas à conclure sur l'application d'une législation provinciale à des non-Indiens en raison d'actes ou de comportements dans une réserve, il me semble que la décision rendue dans *Surrey v. Peace Arch Enterprises* sape le jugement majoritaire prononcé par la Cour d'appel de la Colombie-Britannique dans *Rex v. Morley*²⁹ qui a conclu que les lois provinciales sur la conservation de la faune s'appliquaient à un non-Indien qui avait chassé du gibier sur une réserve pendant la période de prohibition.

On pourrait mentionner un certain nombre d'autres affaires sur la question de l'application de lois provinciales à des Indiens dans une réserve. Dans *Rex v. Hill*³⁰, jugement prononcé par une cour de comté de l'Ontario, on a conclu que la loi provinciale sur la chasse et la pêche ne pouvait pas s'appliquer à un Indien trouvé, dans sa réserve, en possession de deux filets de seine, de telle sorte qu'on puisse le rendre passible d'une pénalité pour possession non autorisée. La cour a adopté la décision rendue dans *Rex v. Jim*³¹, dans laquelle le Juge en chef Hunter de la Colombie-Britannique avait conclu que la loi provinciale sur la conservation de la faune ne s'appliquait pas à un Indien vivant dans une réserve et que, de ce fait, l'accusé ne pouvait pas être trouvé coupable d'une infraction pour avoir tué un chevreuil pendant la période de prohibition, en violation de la loi provinciale. Dans *Rex v. GrosLouis*³², un juge de la Cour des Sessions du Québec a abouti à

²⁸ (1970), 74 W.W.R. 380.

²⁹ [1932] 4 D.L.R. 483, 46 B.C.R. 28, [1932] 2 W.W.R. 193, 58 C.C.C. 166.

³⁰ (1951), 101 C.C.C. 343, 14 C.R. 266, [1951] O.W.N. 824.

³¹ (1915), 26 C.C.C. 236, 22 B.C.R. 106.

³² (1944), 81 C.C.C. 167, [1944] R.L. 12.

²⁸ (1970), 74 W.W.R. 380.

²⁹ [1932] 4 D.L.R. 483, 46 B.C.R. 28, [1932] 2 W.W.R. 193, 58 C.C.C. 166.

³⁰ (1951), 101 C.C.C. 343, 14 C.R. 266, [1951] O.W.N. 824.

³¹ (1915), 26 C.C.C. 236, 22 B.C.R. 106.

³² (1944), 81 C.C.C. 167, [1944] R.L. 12.

he was a retail merchant who sold to a non-inhabitant of the Reserve, had, so to speak, gone outside the Reserve to effect the transaction. Another point made in that case, which goes to the issue of the exclusiveness of the federal power to which I have already alluded, was that the federal *Indian Act* did not cover the situation and hence provincial general law applied. In this aspect of the matter, the Quebec Court relied on the dissenting judge in *Rex v. Rodgers, supra*. This approach ignores the preclusive effect of s. 91(24).

I turn now to the Alberta Natural Resources Agreement which deals separately in its ss. 10 and 12 with Reserves and with unoccupied Crown lands and other lands to which Indians may have a right of access. The Alberta Appellate Division simply mentioned and then completely ignored s. 10 in its reasons in this case, dealing with it as if the only question was whether lands to which Indians had a right of access included Indian Reserves as not being dealt with elsewhere in the Agreement. Even in such a frame of reference, I would find it a hardy conclusion to subsume Indian Reserves within the phrase "any other lands to which the . . . Indians may have a right of access". It would mean federal adoption of provincial laws for Reserves without express mention and in a situation where there was already in existence a federal *Indian Act* which itself provided for a limited incorporation of provincial law to operate upon and in the Reserves.

But the fact is that Indian Reserves were specifically dealt with in the Alberta Natural Resources Agreement as they were expressly dealt with in that of Manitoba and in that of

une conclusion de principe différente en condamnant un Indien en vertu d'une loi fiscale provinciale pour vente de marchandises sans permis à un non-Indien dans la réserve. Je note, cependant, que la Cour a considéré qu'il s'agissait là d'une situation dans laquelle l'Indien accusé, étant un marchand au détail qui avait vendu à une personne n'habitant pas dans la réserve, se trouvait, pour ainsi dire, à être sorti de la réserve aux fins de l'opération commerciale. Dans cette affaire-là, un autre argument, qui touchait à la question, dont j'ai déjà parlé, du caractère exclusif du pouvoir fédéral, était que la *Loi sur les Indiens* fédérale ne visait pas la situation et que, par conséquent, la loi générale provinciale s'appliquait. Sur cet aspect de la question la cour québécoise s'est référée à l'opinion du juge dissident dans *Rex v. Rodgers*, précité. Cette façon de voir ne tient pas compte de l'effet d'exclusion de l'art. 91, par. (24).

Je passe maintenant à la convention sur les ressources naturelles de l'Alberta, qui traite séparément dans ses articles 10 et 12 des réserves et des terres inoccupées de la Couronne et autres terres auxquelles les Indiens peuvent avoir un droit d'accès. La Division d'appel de l'Alberta a simplement mentionné puis laissé de côté l'art. 10 dans ses motifs dans le présent litige, le traitant comme si la seule question était de savoir si des terres auxquelles les Indiens ont un droit d'accès comprenaient les réserves indiennes dans une convention muette quant à ces réserves. Même selon cette optique, je pense que subsumer réserves indiennes dans les mots «toutes les autres terres auxquelles les . . . Indiens peuvent avoir un droit d'accès» constituerait une conclusion audacieuse. Cela impliquerait une adoption dans les réserves par le pouvoir fédéral de lois provinciales, sans mention expresse et malgré l'existence d'une *Loi sur les Indiens* fédérale qui prévoit de son côté l'introduction limitée de certaines lois provinciales à appliquer sur et dans les réserves.

Mais le fait est que les réserves indiennes étaient expressément traitées dans la convention sur les ressources naturelles de l'Alberta, comme elles l'étaient également dans la conven-

Saskatchewan. The words used in the two sections which are directly of concern here are the same in respect of all three Provinces.

History, which is highly relevant here, denies the equation of Indian Reserves with lands to which Indians may have a right of access. Legal logic also denies the equation in a situation where they are separately dealt with as they are here and in the same document. To treat Indian Reserves as coming within the description of "lands to which Indians have a right of access", as did the Alberta Appellate Division, is to describe them in terms of their lowest rather than of their highest legal signification. Indians have at least a right of occupancy of Reserves, and this is a larger interest than a mere right of access which, as this Court held in *Prince and Myron v. The Queen*³³, may exist in privately-owned lands. I see no justification for enlarging the category of what I may call, for short, access lands beyond lands which strictly fall within that description and have no higher legal quality. It would be odd, for example, to find the kind of land considered in the *Giroux* case, referred to earlier in these reasons, as being aptly described as access lands; they would be that, of course, but much more besides.

Section 10 of the Alberta Natural Resources Agreement itself negates the view taken by the Court below. All Indian Reserves are to continue to be administered by the Government of Canada for the purposes of Canada; there is here no qualification to admit any provincial purpose. Moreover, any further Reserves that may be established from unoccupied Crown land transferred to the Province are to be administered by Canada in the same way in all respects as if they had never passed to the

tion relative au Manitoba et dans la convention relative à la Saskatchewan. Les termes utilisés dans les deux articles qui nous intéressent directement ici sont les mêmes pour les trois provinces.

L'histoire, qui est très pertinente ici, nie toute assimilation des réserves indiennes à des terres auxquelles les Indiens peuvent avoir un droit d'accès. La logique juridique également nie une telle assimilation dans une situation où elles sont traitées séparément, comme elles le sont ici, et dans le même document. Traiter les réserves indiennes comme tombant dans la description de «terres auxquelles les Indiens peuvent avoir un droit d'accès» ainsi que l'a fait la Cour d'appel de l'Alberta, revient à les décrire suivant leur sens juridique le plus faible plutôt que suivant leur sens juridique le plus fort. Les Indiens ont au moins un droit d'occupation des réserves, et ce droit constitue un intérêt plus grand qu'un simple droit d'accès qui, ainsi que cette Cour l'a conclu dans *Prince et Myron c. La Reine*³³, peut exister dans des terres appartenant à des particuliers. Je ne vois aucun motif de donner à la catégorie de terres que, en bref, j'appellerai terres d'accès une extension qui engloberait davantage que des terres qui répondent strictement à cette description et qui n'ont pas une qualité juridique plus élevée. Il serait singulier, par exemple, de conclure que le genre de terres dont il a été question dans l'affaire *Giroux*, mentionnée plus haut dans les présents motifs, puissent être justement définies comme étant des terres d'accès; elles le seraient certainement, bien entendu, mais elles seraient en outre bien davantage.

L'article 10 de la convention sur les ressources naturelles de l'Alberta contredit lui-même l'opinion exprimée par la Division d'appel. Toutes les réserves indiennes doivent continuer à être administrées par le gouvernement du Canada pour les fins du Canada; aucune restriction n'est apportée ici pour admettre une fin provinciale quelconque. Par ailleurs, toutes les autres réserves qui peuvent être créées sur des terres inoccupées de la Couronne qui ont été transférées à la province doivent être adminis-

³³ [1964] S.C.R. 81, 46 W.W.R. 121, 41 C.R. 403, [1964] 3 C.C.C. 1.

³³ [1964] R.C.S. 81, 46 W.W.R. 121, 41 C.R. 403, [1964] 3 C.C.C. 1.

Province. That points clearly to the exclusion of Reserves from provincial control.

They do not return to that control under s. 12 in respect of the application of provincial game laws. That section deals with a situation unrelated to Indian Reserves. It is concerned rather with Indians as such, and with guaranteeing to them a continuing right to hunt, trap and fish for food regardless of provincial game laws which would otherwise confine Indians in parts of the Province that are under provincial administration. Although inelegantly expressed, s. 12 does not expand provincial legislative power but contracts it. Indians are to have the right to take game and fish for food from all unoccupied Crown lands (these would certainly not include Reserves) and from all other lands to which they may have a right of access. There is hence, by virtue of the sanction of the *British North America Act*, 1930, a limitation upon provincial authority regardless of whether or not Parliament legislates.

It is worth looking at ss. 14 and 15 of the Alberta Natural Resources Agreement, previously quoted and dealing with national parks, as having an operation analogous to s. 10. Existing national parks mentioned in a schedule were to continue under federal administration; only if any of the lands comprised in the parks was surrendered as no longer required by the Government of Canada for park purposes would provincial administration come into play. (The same holds true, of course, for Indian Reserves.) Moreover, federal legislative jurisdiction existing in relation to such park land was to extend beyond the parks proper and apply to their outer boundaries.

trées par le Canada de la même manière, à tous égards, que si elles n'étaient jamais passées à la province. Ce qui indique clairement que les réserves échappent au contrôle provincial.

Elles ne retournent pas sous ce contrôle en vertu de l'art. 12 en ce qui concerne l'application des lois provinciales sur la conservation de la faune. Cet article traite d'une situation qui est sans rapport avec les réserves indiennes. Il s'intéresse plutôt aux Indiens en tant que tels, et a pour objet de leur garantir un droit continu de chasse, de piégeage et de pêche pour leur nourriture, indépendamment des lois provinciales sur la conservation de la faune qui restreindraient autrement les Indiens dans les parties de la province qui sont soumises à l'administration provinciale. Bien que l'article 12 ne soit pas très élégant dans son libellé, il n'élargit pas le pouvoir législatif de la province, mais le contracte. Les Indiens doivent avoir le droit de chasser et de pêcher pour se nourrir sur toutes les terres inoccupées de la Couronne (celles-ci ne comprennent certainement pas les réserves), ainsi que sur toutes les autres terres auxquelles ils peuvent avoir un droit d'accès. Il existe donc, de par l'autorité de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, 1930, une limitation du pouvoir provincial, que le Parlement légifère ou non.

Il est intéressant d'étudier les art. 14 et 15 de la convention sur les ressources naturelles de l'Alberta, qui ont été cités plus haut et qui traitent des parcs nationaux, car ils ont une application analogue à l'art. 10. Aux termes de ces deux articles, les parcs nationaux existants mentionnés dans une annexe devaient demeurer sous l'administration fédérale; et ce n'était que dans le cas où une terre quelconque comprise dans les parcs était cédée par le gouvernement du Canada du fait qu'elle n'était plus requise à des fins de parc, que son administration allait à la province. (Il en va de même, naturellement, pour les réserves indiennes). Par ailleurs, la compétence législative fédérale sur ces terrains de parcs devait s'étendre au-delà des parcs eux-mêmes et s'appliquer à leurs limites extérieures.

On the facts of this case we are not concerned with the proviso to s. 12 because the accused was not hunting for food, and hence the overriding question is whether provincial game laws apply simply because the Reserve where the accused trafficked in big game is in the Province. In my opinion, s. 12 does not, either in its generality or in its proviso, cover "lands reserved for the Indians", which are separately brought under exclusive federal authority under s. 91(24) of the *British North America Act*; and it does not modify federal power in relation thereto. Even if the words in s. 12, "any other lands to which the said Indians may have a right of access", are taken in a broad general sense as capable, if s. 12 stood alone, of embracing Indian Reserves, they must be read to exclude such Reserves which are specially dealt with in s. 10. The canon of construction enshrined in the maxim *generalalia specialibus non derogant* is particularly apt here.

History, however, is even more telling, and I refer, first, to the canvass by McGillivray J.A. in *Rex v. Wesley*³⁴. This was a unanimous decision of the Alberta Appellate Division, holding that the *Alberta Game Act* in force at the time did not apply to a Treaty Indian hunting for food on unoccupied Crown land. After referring to the Royal Proclamation of 1763 which reserved various lands to Indians and enjoined any private purchase thereof from the Indians, McGillivray J.A. noted that there was excluded from such lands the territory granted to the Hudson's Bay Company in 1670. This territory, later ceded to Canada, included the unoccupied Crown land upon which the accused in *Rex v. Wesley* hunted. This land was included in a Treaty of September 22, 1877 between certain Indian tribes and the Queen under which hunting rights were assured to them in the lands which were the subject of the Treaty upon the surrender of such rights therein as the Indians had.

D'après les faits en cause la réserve de l'art. 12 ne nous concerne pas, étant donné que l'accusé ne chassait pas pour se nourrir; la question essentielle est donc de savoir si les lois provinciales sur la conservation de la faune s'appliquent du seul fait que la réserve où l'accusé exerçait son commerce du gros gibier est située dans la province. A mon avis, l'art. 12, aussi bien dans sa généralité que dans sa réserve, ne vise pas «les terres réservées pour les Indiens», lesquelles relèvent séparément de l'autorité fédérale exclusive suivant l'art. 91, par. (24) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*; et il ne modifie pas le pouvoir fédéral relativement à ces terres. Même si les termes suivants de l'art. 12, «toutes les autres terres auxquelles lesdits Indiens peuvent avoir un droit d'accès», sont pris suivant une acceptation large comme étant capables, l'art. 12 considéré isolément, d'englober les réserves indiennes, on doit néanmoins les interpréter comme excluant les réserves dont traite spécialement l'art. 10. La règle d'interprétation consacrée par la maxime *generalalia specialibus non derogant* est particulièrement appropriée ici.

L'histoire, cependant, est encore plus convaincante, et je me reporte d'abord à la revue qu'a faite le Juge d'appel McGillivray dans *Rex v. Wesley*³⁴. Il s'agit d'une décision unanime de la Cour d'appel de l'Alberta, selon laquelle l'*Alberta Game Act* en vigueur à l'époque ne s'appliquait pas à un Indien visé par les traités qui chassait pour sa nourriture sur une terre de la Couronne inoccupée. Après s'être reporté à la Proclamation royale de 1763 qui réservait aux Indiens diverses terres et interdisait à un particulier de les leur acheter, le Juge d'appel McGillivray a fait remarquer qu'était exclu de ces terres le territoire concédé à la Compagnie de la Baie d'Hudson en 1670. Ce territoire, cédé plus tard au Canada, comprenait la terre de la Couronne inoccupée sur laquelle chassait l'accusé dans *Rex v. Wesley*. Cette terre avait été incluse dans un traité passé le 22 septembre 1877 entre certaines tribus indiennes et la Reine aux termes duquel des droits de chasse leur étaient assurés sur les terres qui faisaient l'objet du traité à

³⁴ [1932] 4 D.L.R. 774, [1932] 2 W.W.R. 337, 58 C.C.C. 269.

³⁴ [1932] 4 D.L.R. 774, [1932] 2 W.W.R. 337, 58 C.C.C. 269.

The Treaty qualified the hunting rights according to such regulations as might be made by the Government of the country, and saved and excepted such tracts as might be required or taken up for settlement, mining, trading or any other purposes by the Government of Canada. What is particularly significant about this Treaty is a provision therein "that reserves shall be assigned" to the Indians. McGillivray J.A. adverted in that connection to the fact that the Governor who negotiated the Treaty said at the time to the Indian Chiefs that "it is your privilege to hunt all over the prairies and that should you desire to sell any portion of your land or any coal or timber from off your reserves the Government will see that you receive just and fair prices"; and again, "the reserve will be given to you without depriving you of the privilege to hunt over the plains until the land be taken up". The history recounted in *Rex v. Wesley* prompted Lunney J.A., who also wrote reasons in that case, to say that "the [Alberta Natural Resources] Agreement did not nor was there any intention that it should alter the law applicable to Indians".

I would refer in this connection also to the majority judgment of this Court in *Daniels v. White and The Queen*³⁵, which involved the relationship between s. 13 of the Manitoba Natural Resources Agreement (which is similar to s. 12 of the Alberta Agreement) and the federal *Migratory Birds Convention Act*. The question there was whether a Treaty Indian who had shot and killed birds on his Reserve for food was protected against culpability under the federal Act by virtue of s. 13 of the Manitoba Agreement. In holding that he was not so protected, Judson J., who spoke for the majority, referred to the Agreement and to the legislation of 1930 confirming it and stated that "it did no

condition qu'elles cèdent les droits que les Indiens possédaient sur ces terres.

Le traité mitigeait les droits de chasse en fonction des règlements que le gouvernement du pays pouvait éventuellement établir, et il sauvegardait et exceptait les parcelles de terrain que le gouvernement du Canada pouvait revendiquer ou administrer à des fins de colonisation, d'exploitation minière, de commerce ou pour toutes autres fins. Ce qui est particulièrement important dans ce traité, c'est une disposition prévoyant «que des réserves doivent être attribuées» aux Indiens. Le Juge d'appel McGillivray a signalé à cet égard que le gouverneur qui avait négocié le traité avait à l'époque déclaré aux chefs indiens [TRADUCTION] «vous avez le privilège de chasser partout dans les prairies et quand vous désirerez vendre une partie quelconque de votre terre ou une certaine quantité de charbon ou de bois extrait de vos réserves, le gouvernement verra à ce que l'on vous donne un prix juste et équitable»; et plus loin, «la réserve vous sera concédée sans que vous perdiez le privilège de chasser sur les plaines jusqu'à ce que la terre soit prise». Les faits historiques relatés dans *Rex v. Wesley* ont amené le Juge d'appel Lunney, qui a également rédigé des motifs dans cette affaire-là, à déclarer: [TRADUCTION] «la convention (sur les ressources naturelles de l'Alberta) n'a pas modifié le droit applicable aux Indiens et n'était pas destinée du tout à le modifier».

A cet égard, je cite aussi le jugement majoritaire que cette Cour a prononcé dans l'affaire *Daniels c. White et la Reine*³⁵, dans laquelle il était question du rapport entre l'art. 13 de la convention sur les ressources naturelles du Manitoba (qui est semblable à l'art. 12 de la convention relative à l'Alberta) et la *Loi sur la convention concernant les oiseaux migrateurs* fédérale. Dans cette affaire-là, il s'agissait de savoir si un Indien visé par les traités qui avait abattu des oiseaux sur sa réserve en vue de se nourrir était dispensé d'obéir à la loi fédérale par l'art. 13 de la convention relative au Manitoba. En décidant qu'il n'en était pas dispensé, le Juge Judson, qui a exposé l'avis de la majo-

³⁵ [1968] S.C.R. 517, 64 W.W.R. 385, 4 C.R.N.S. 176, [1969] 1 C.C.C. 299, 2 D.L.R. (3d) 1.

³⁵ [1968] R.C.S. 517, 64 W.W.R. 385, 4 C.R.N.S. 176, [1969] 1 C.C.C. 299, 2 D.L.R. (3d) 1.

more than impose specified obligations and restrictions upon the transferee province". This accords with the view I take here that nothing in the Alberta Agreement increases the legislative power of the Province in diminution of that of the Parliament of Canada in relation to "Indians and lands reserved for the Indians".

Nor is my view inconsistent with the position of the minority of the Court in the *Daniels* case, which held that s. 13 of the Manitoba Agreement expressed a federal assurance to Indians as well as a provincial one, and that by virtue of s. 1 of the *British North America Act*, 1930, confirming the Agreement, the right of Indians to hunt for food, as expressed in s. 13, prevailed against the *Migratory Birds Convention Act* and regulations thereunder. That minority view does not touch the additional limitations upon provincial legislative authority residing in s. 91(24) of the *British North America Act*.

The *Daniels* case deserves notice on another point which I touched upon early in these reasons, that is the purpose of the various Natural Resources Agreements to give equality of position to the Western Provinces with the other Provinces in respect of control and administration of their natural resources. A consideration in the majority judgment in *Daniels* was the desirability of uniformity in the operation of the federal *Migratory Birds Convention Act* in the various parts of Canada as against any special position of advantage sought under the Manitoba Natural Resources Agreement involved in the case. I do not think, therefore, that a construction of the Alberta Agreement should be strained for here that would unbalance the exclusive authority of Parliament in relation to Indian Reserves.

rité, a cité la convention ainsi que la législation confirmative adoptée en 1930, et a déclaré: [TRADUCTION] «elle n'a rien fait de plus qu'imposer des obligations et restrictions spécifiques à la province cessionnaire». Ce point de vue concorde avec mon opinion en la présente affaire suivant laquelle rien dans la convention relative à l'Alberta n'accroît le pouvoir législatif de la province au détriment de celui que possède le Parlement du Canada sur «les Indiens et les terres réservées pour les Indiens».

Mon opinion n'est pas non plus incompatible avec le point de vue exprimé par les juges minoritaires dans l'affaire *Daniels*, qui ont jugé que l'art. 13 de la convention relative au Manitoba donnait aux Indiens une garantie fédérale aussi bien que provinciale, et qu'en vertu de l'art. 1 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, 1930, confirmant la convention, le droit des Indiens de chasser pour se nourrir, tel qu'exprimé par l'art. 13, prévalait contre la *Loi sur la convention concernant les oiseaux migrateurs* et ses règlements d'application. Cette opinion minoritaire ne touche pas aux restrictions supplémentaires imposées à l'autorité législative provinciale par les dispositions de l'art. 91, par. (24) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*.

L'arrêt *Daniels* mérite d'être noté relativement à un autre point que j'ai signalé plus tôt dans les présents motifs, c'est-à-dire l'intention dans les diverses conventions sur les ressources naturelles d'accorder aux provinces de l'Ouest une situation égale à celle des autres provinces en ce qui concerne le contrôle et l'administration de leurs ressources naturelles. La désirabilité d'une application uniforme de la *Loi sur la convention concernant les oiseaux migrateurs* fédérale dans les diverses régions du Canada à l'encontre de toute situation privilégiée recherchée sous le régime de la convention sur les ressources naturelles du Manitoba, a été une considération du jugement majoritaire. Par conséquent, je ne crois pas qu'il faille ici donner à la convention relative à l'Alberta une interprétation tirée qui dérangerait l'autorité exclusive que

It is clear from cases like *Rex v. Wesley*, *supra*, and from the *Daniels* case and from others like *Rex v. Smith*³⁶, in which the history of Indian cession Treaties is narrated, that Indians who ceded their lands were assured of hunting privileges over them. I need not consider whether such privileges are themselves property interests of a kind which bring them exclusively within federal jurisdiction under s. 91(24) as coming within the phrase "lands reserved for the Indians", or whether the jurisdiction attaches because the rights involved are those of Indians: see *Regina v. White and Bob*³⁷. What is evident is that the existence of such privileges in such surrendered lands gives subject matter to s. 12 of the Alberta Natural Resources Agreement without compelling the inclusion therein of Reserves which are of a different order than lands in respect of which there are only hunting rights or in respect of which hunting rights are assertable by the force of s. 12 alone.

In *Rex v. Wesley*, McGillivray J.A. declined the invitation to deal as well with the rights of Indians on their Reserves. That was not before the Court, and in my view was a question unrelated to the application of s. 12 of the Natural Resources Agreement. Rather, it invited the application of s. 10 and hence of exclusive federal authority of which there has been an exercise under the *Indian Act*.

The *Indian Act*, now R.S.C. 1970, c. I-6, defines "reserve" in s. 2(1) to mean a tract of land, the legal title to which is vested in Her Majesty, that has been set apart by Her Majesty for the use and benefit of an Indian band. Sections 18 and 36 of the Act are as follows:

18. (1) Subject to this Act, reserves are held by Her Majesty for the use and benefit of the respective bands for which they were set apart; and subject to

³⁶ [1935] 2 W.W.R. 433, 64 C.C.C. 131, [1935] 3 D.L.R. 703.

³⁷ (1964), 50 D.L.R. (2d) 613, 52 W.W.R. 193; *aff'd.* (1965), 52 D.L.R. (2d) 481.

le Parlement possède relativement aux réserves indiennes.

Il ressort clairement d'arrêts comme *Rex v. Wesley*, précité, et de l'arrêt *Daniels* ainsi que d'autres comme *Rex v. Smith*³⁶, qui relatent l'histoire des traités de cession indiens, que les Indiens qui ont cédé leurs terres étaient assurés de privilèges de chasse sur ces terres. Je n'ai pas besoin d'examiner si de tels privilèges constituent eux-mêmes des droits de propriété dont la nature les faits relever exclusivement de la juridiction fédérale suivant l'art. 91, par. (24), comme étant visés par les mots «terres réservées pour les Indiens», ou si la compétence est due au fait que les droits en cause appartiennent à des Indiens: voir *Regina v. White and Bob*³⁷. Ce qui est évident, c'est que l'existence de tels privilèges dans de telles terres cédées donne un objet à l'art. 12 de la convention sur les ressources naturelles de l'Alberta sans que l'on soit forcé d'y inclure des réserves qui sont d'un ordre différent des terres sur lesquelles existent seulement des droits de chasse ou sur lesquelles des droits de chasse peuvent être revendiqués de par la force de l'art. 12 seulement.

Dans *Rex v. Wesley*, le Juge d'appel McGillivray a décliné l'invitation à traiter également des droits des Indiens dans leurs réserves. Ce n'était pas une question dont était saisie la Cour, et, à mon avis, c'était une question sans rapport avec l'application de l'art. 12 de la convention sur les ressources naturelles. Plutôt, c'était une question qui donnait lieu à l'application de l'art. 10, et donc à l'application d'une autorité fédérale exclusive qui a déjà été exercée sous l'empire de la *Loi sur les Indiens*.

La *Loi sur les Indiens*, maintenant S.R.C. 1970, c. I-6, définit le terme «réserve» à l'art. 2, par. (1), comme désignant une parcelle de terrain dont le titre juridique est attribué à Sa Majesté et que Sa Majesté a mise de côté à l'usage et au profit d'une bande indienne. Les articles 18 et 36 de la loi sont libellés comme suit:

18. (1) Sauf les dispositions de la présente loi, Sa Majesté détient des réserves à l'usage et au profit des bandes respectives pour lesquelles elles furent mises

³⁶ [1935] 2 W.W.R. 433, 64 C.C.C. 131, [1935] 3 D.L.R. 703.

³⁷ (1964), 50 D.L.R. (2d) 613, 52 W.W.R. 193; *conf.* (1965), 52 D.L.R. (2d) 481.

this Act and to the terms of any treaty or surrender, the Governor in Council may determine whether any purpose for which lands in a reserve are used or are to be used is for the use and benefit of the band.

(2) The Minister may authorize the use of lands in a reserve for the purpose of Indian schools, the administration of Indian affairs, Indian burial grounds, Indian health projects or, with the consent of the council of the band, for any other purpose for the general welfare of the band, and may take any lands in a reserve required for such purposes, but where an individual Indian, immediately prior to such taking, was entitled to the possession of such lands, compensation for such use shall be paid to the Indian, in such amount as may be agreed between the Indian and the Minister, or, failing agreement, as may be determined in such manner as the Minister may direct.

36. Where lands have been set apart for the use and benefit of a band and legal title thereto is not vested in Her Majesty, this Act applies as though the lands were a reserve within the meaning of this Act.

These, and related provisions which deal with possession by Indians of land within a Reserve, reinforce my opinion that provincial regulatory legislation cannot, *ex proprio vigore*, apply to a Reserve.

This opinion is unaffected by s. 88 of the *Indian Act* which reads:

Subject to the terms of any treaty and any other Act of the Parliament of Canada, all laws of general application from time to time in force in any province are applicable to and in respect of Indians in the province, except to the extent that such laws are inconsistent with this Act or any order, rule, regulation or by-law made thereunder, and except to the extent that such laws make provision for any matter for which provision is made by or under this Act.

The section deals only with Indians, not with Reserves, and is, in any event, a referential incorporation of provincial legislation which takes effect under the section as federal legislation. I do not read s. 88 as creating any exception to the operation of federal legislation by making way for otherwise competent provincial

de côté; et, sauf la présente loi et les stipulations de tout traité ou cession, le gouverneur en conseil peut décider si tout objet, pour lequel des terres dans une réserve sont ou doivent être utilisées, se trouve à l'usage et au profit de la bande.

(2) Le Ministre peut autoriser l'utilisation de terres dans une réserve aux fins des écoles indiennes, de l'administration d'affaires indiennes, de cimetières indiens, de projets relatifs à la santé des Indiens, ou, avec le consentement du conseil de la bande, pour tout autre objet concernant le bien-être général de la bande, et il peut prendre toutes terres dans une réserve, nécessaires à ces fins, mais lorsque, immédiatement avant cette prise, un Indien particulier avait droit à la possession de ces terres, il doit être versé à cet Indien, pour un semblable usage, une indemnité d'un montant dont peuvent convenir l'Indien et le Ministre, ou, à défaut d'accord, qui peut être fixé de la manière que détermine ce dernier.

36. Lorsque des terres ont été mises de côté à l'usage et au profit d'une bande et que le titre juridique y relatif n'est pas dévolu à Sa Majesté, la présente loi s'applique comme si les terres étaient une réserve, selon la définition qu'en donne cette Loi.

Ces articles, ainsi que les dispositions connexes qui ont trait à la possession par les Indiens de terres situées dans une réserve, renforcent mon opinion suivant laquelle la législation réglementaire provinciale ne peut pas, *ex proprio vigore*, s'appliquer à une réserve.

Cette opinion n'est pas modifiée par l'art. 88 de la *Loi sur les Indiens* qui est ainsi libellé:

Sous réserve des dispositions de quelque traité et de quelque autre loi du Parlement du Canada, toutes lois d'application générale et en vigueur, à l'occasion, dans une province sont applicables aux Indiens qui s'y trouvent et à leur égard, sauf dans la mesure où lesdites lois sont incompatibles avec la présente loi ou quelque arrêté, ordonnance, règle, règlement ou statut administratif établi sous son régime, et sauf dans la mesure où ces lois contiennent des dispositions sur toute question prévue par la présente loi ou y ressortissant.

Cet article ne traite que des Indiens, et non des réserves, et il constitue, dans tous les cas, une incorporation par renvoi d'une législation provinciale qui, en vertu de cet article, prend effet en tant que législation fédérale. Je n'interprète pas l'art. 88 comme créant une exception à l'application de la législation fédérale en permet-

legislation, as is the case under the *Lord's Day Act*, now R.S.C. 1970, c. L-13. If the *Wildlife Act* of Alberta is such an enactment as is envisaged by s. 88, an Indian who violated its terms would be guilty of an offence under federal law and not of an offence under provincial law.

It was contended by the respondent Attorney-General of Alberta that federal power in relation to "Indians" was akin to its power in relation to aliens (s. 91(25)) and that Indians like aliens were subject to provincial laws of general application. I do not pursue the analogy because it breaks down completely when regard is had to the fact that we are dealing here not only with Indians but with "lands reserved for the Indians". The fact that s. 88 of the *Indian Act* makes provincial laws of general application "applicable to and in respect of Indians in the Province", and hence could be construed as applicable to them on their Reserves as well, does not add anything to the case for the application of provincial game laws to Indians on a Reserve. Parliament's exercise of its legislative power under s. 91(24) does not enlarge the constitutional scope of provincial legislation that has been adopted by Parliament where the Province seeks to rely on it for its own purposes.

I do not find it necessary to come to a conclusion on the appellant's submission that the power to make regulations for the protection and preservation of fur-bearing animals, fish and other game on reserves, vested in the Governor in Council under s. 73(1)(a) of the *Indian Act*, and the like power to make by-laws vested in an Indian band by s. 81(o) of the Act have, although unexercised, a preclusive effect upon otherwise valid and applicable provincial legislation. The conclusion to which I have come does not compel me to rely on the *Indian Act* in

tant l'introduction d'une législation provinciale *intra vires* à tous autres égards, comme c'est le cas sous le régime de la *Loi sur le Dimanche*, maintenant S.R.C. 1970, c. L-13. Si le *Wildlife Act* de l'Alberta constitue un texte législatif envisagé par l'art. 88, un Indien qui agirait en violation de ses dispositions se rendrait coupable d'une infraction en vertu des lois fédérales et non d'une infraction en vertu des lois provinciales.

L'intimé, le procureur général de l'Alberta, a soutenu que le pouvoir fédéral relatif aux «Indiens» est apparenté à celui que le fédéral exerce relativement aux aubains (art. 91, par. (25)), et que les Indiens comme les aubains sont soumis aux lois provinciales d'application générale. Je ne poursuis pas la comparaison car celle-ci s'effondre complètement lorsqu'on tient compte du fait que nous avons affaire ici non seulement à des Indiens mais également à «des terres réservées pour les Indiens». Le fait que l'art. 88 de la *Loi sur les Indiens* rend les lois d'application générale des provinces «applicables aux Indiens qui s'y trouvent et à leur égard», et que l'on puisse donc l'interpréter comme voulant dire applicables dans leurs réserves également, n'apporte rien à la prétention que les lois provinciales sur la conservation de la faune s'appliquent aux Indiens dans une réserve. L'exercice par le Parlement de son pouvoir législatif en vertu de l'art. 91, par. (24), n'élargit pas la portée constitutionnelle de lois provinciales adoptées par le Parlement lorsque la province cherche à s'y appuyer pour ses propres fins.

Je ne pense pas qu'il soit nécessaire de se prononcer sur la prétention de l'appelant suivant laquelle le pouvoir d'établir des règlements concernant la protection et la conservation des animaux à fourrure, du poisson et du gibier de toute sorte dans les réserves, dévolu aux termes de l'al. a) du par. (1) de l'art. 73 de la *Loi sur les Indiens* au gouverneur en conseil, ainsi que le pouvoir semblable d'établir des statuts administratifs dévolu, aux termes de l'al. o) de l'art. 81 de la Loi, au conseil d'une bande, ont, bien que non exercés, pour effet d'empêcher l'application

order to set aside the conviction of the appellant. I have made it abundantly plain that s. 12 of the Alberta Agreement cannot, in view of s. 10 thereof and in view of s. 91(24) of the *British North America Act*, have the effect of subjecting Indians on a Reserve to the Alberta *Wildlife Act*.

Accordingly, I would allow the appeal and restore the order of Sinclair J. who answered favourably to the accused the point of law which was the subject of a stated case.

Appeal dismissed, HALL, SPENCE and LASKIN JJ. dissenting.

Solicitors for the appellant: Lefsrud, Cunningham, Patrick & Roddick, Edmonton.

Solicitor for the respondent: The Attorney General of Alberta, Edmonton.

d'une législation provinciale qui, autrement, serait valide et applicable. La conclusion à laquelle je suis parvenu ne m'oblige pas à m'appuyer sur la *Loi sur les Indiens* aux fins d'écarter la déclaration de culpabilité qui frappe l'appelant. J'ai déjà indiqué très clairement que l'art. 12 de la convention relative à l'Alberta ne peut pas, étant donné l'art. 10 de cette convention et étant donné l'art. 91, par. (24) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, avoir pour effet de soumettre les Indiens d'une réserve à l'Alberta *Wildlife Act*.

En conséquence, je suis d'avis d'accueillir l'appel et de rétablir l'ordonnance du Juge Sinclair qui a tranché d'une manière favorable à l'accusé le point de droit qui faisait l'objet de l'exposé de cause.

Appel rejeté, les JUGES HALL, SPENCE et LASKIN étant dissidents.

Procureurs de l'appelant: Lefsrud, Cunningham, Patrick & Roddick, Edmonton.

Procureur de l'intimé: Le Procureur général de l'Alberta, Edmonton.