

	T-1764-94		T-1764-94
St. Mary's Indian Band and St. Mary's Indian Band Council (<i>Applicants</i>)		La bande indienne de St. Mary's et le conseil de la bande indienne de St. Mary's (<i>requérants</i>)	
v.		a	c.
Minister of Indian Affairs and Northern Development (<i>Respondent</i>)		Le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien (<i>intimé</i>)	
and		b	et
The Attorney General of British Columbia (<i>Intervenor</i>)		Le procureur général de la Colombie-Britannique (<i>intervenant</i>)	
	T-1771-94	c	T-1771-94
Columbia Lake Indian Band and Columbia Lake Indian Band Council (<i>Applicants</i>)		La bande indienne de Columbia Lake et le conseil de la bande indienne de Columbia Lake (<i>requérants</i>)	
		d	
v.		c.	
The Minister of Indian Affairs and Northern Development (<i>Respondent</i>)		Le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien (<i>intimé</i>)	
		e	
and		et	
The Attorney General of British Columbia (<i>Intervenor</i>)		Le procureur général de la Colombie-Britannique (<i>intervenant</i>)	
	T-1773-94	f	T-1773-94
Lower Kootenay Indian Band and Lower Kootenay Indian Band Council (<i>Applicants</i>)		La bande indienne de Lower Kootenay et le conseil de la bande indienne de Lower Kootenay (<i>requérants</i>)	
		g	
v.		c.	
The Minister of Indian Affairs and Northern Development (<i>Respondent</i>)		Le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien (<i>intimé</i>)	
		h	
and		et	
The Attorney General of British Columbia (<i>Intervenor</i>)		Le procureur général de la Colombie-Britannique (<i>intervenant</i>)	
	T-1769-94	i	T-1769-94
Tobacco Plains Indian Band and Tobacco Plains Indian Band Council (<i>Applicants</i>)		La bande indienne de Tobacco Plains et le conseil de la bande indienne de Tobacco Plains (<i>requérants</i>)	
		j	

v.

The Minister of Indian Affairs and Northern Development (*Respondent*)

and

The Attorney General of British Columbia (*Intervenor*)

INDEXED AS: ST. MARY'S INDIAN BAND v. CANADA (MINISTER OF INDIAN AFFAIRS AND NORTHERN DEVELOPMENT) (T.D.)

Trial Division, Reed J.—Vancouver, July 6, 7; Ottawa, August 17, 1995.

Native peoples — Chief, band council passing by-laws regulating gambling casinos on reserve — Indian Act, s. 81(1)(m) neither transferring nor intending to transfer legislative authority to control casinos to Indian chiefs or bands — Band councils without authority to operate or regulate casinos unless licensed by province — Interests beyond those of Band itself proper considerations in Minister's exercise of disallowance power pursuant to Indian Act, s. 82(2) — Issuance of by-law not within band council's jurisdiction.

This was an application for judicial review of a ministerial order, made pursuant to the *Indian Act*, subsection 82(2), disallowing a by-law passed by an Indian band council. The Chief and Council of an Indian Band passed a by-law, pursuant to paragraph 81(1)(m) of the *Indian Act*, containing a code regulating gambling casinos on the reserve. The Minister of Indian Affairs and Northern Development disallowed that by-law on the ground that the issuing of the by-law was not within the band council's jurisdiction. The issue for determination was whether paragraph 81(1)(m) of the *Indian Act* authorizes Indian bands to enact such by-laws.

Held, the application should be dismissed.

Originally band councils were granted limited authority regarding games played on Sundays, subject to prior confirmation by the Governor in Council or the Superintendent General. There was no intention at that time to transfer authority to control gambling casinos to Indian chiefs or band councils, as the operation of all casinos and most forms of gambling was prohibited under the *Criminal Code*. Authority to regulate the operation of pool rooms, dance halls and other places of amusement on reserves rested with, and continues to rest with, the federal government. In 1951, pursuant to an extensive revision of the *Indian Act*, authority to control public games was no longer limited to Sundays and band council by-laws auto-

c.

Le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien (*intimé*)

a

et

b

Le procureur général de la Colombie-Britannique (*intervenant*)

RÉPERTORIÉ: BANDE INDIENNE DE ST. MARY'S c. CANADA (MINISTRE DES AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADIEN) (1re INST.)

c

Section de première instance, juge Reed—Vancouver, 6 et 7 juillet; Ottawa, 17 août 1995.

d

Peuples autochtones — Le chef et le conseil de bande ont pris des règlements administratifs pour réglementer les casinos sur leur réserve — L'art. 81(1)m de la Loi sur les Indiens n'a ni pour objet, ni pour effet de transférer le pouvoir législatif de contrôler les casinos aux chefs ou aux bandes indiennes — Les conseils de bandes n'ont pas le pouvoir d'exploiter ou de réglementer les casinos à moins d'avoir obtenu un permis de la province — Pour exercer le pouvoir d'annulation que lui confère l'art. 82(2) de la Loi sur les Indiens, le ministre peut tenir compte de préoccupations qui dépassent les intérêts directs de la bande indienne — Le conseil de bande n'avait pas compétence pour prendre le règlement administratif en cause.

e

f

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire de l'arrêté ministériel, pris en vertu du paragraphe 82(2) de la *Loi sur les Indiens*, annulant un règlement administratif pris par le conseil d'une bande indienne. Le chef et le conseil d'une bande indienne ont pris un règlement administratif, en vertu de l'alinéa 81(1)m de la *Loi sur les Indiens*, qui contenait un code réglementant les casinos sur la réserve. Le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien a annulé ce règlement administratif au motif qu'il ne relevait pas de la compétence du conseil de la bande indienne. La question à trancher était celle de savoir si l'alinéa 81(1)m de la *Loi sur les Indiens* autorise les bandes indiennes à prendre de tels règlements administratifs.

g

Jugement: la demande doit être rejetée.

i

À l'origine, les conseils de bande ont été investis d'un pouvoir limité relativement à la participation à des jeux le dimanche, sous réserve de l'approbation du gouverneur en conseil ou du surintendant général. À cette époque, le législateur n'avait pas l'intention de transférer la compétence de contrôler les casinos aux chefs ou aux conseils de bandes indiennes, car l'exploitation de tous les casinos et de la plupart des autres formes de jeux était interdite par le *Code criminel*. Le pouvoir de réglementer l'exploitation des salles de billard, salles de danse et autres endroits d'amusement sur les réserves relevait et continue de relever du gouvernement fédéral. En 1951, une révision importante de la *Loi concernant les Indiens* a été faite,

j

matically came into force unless disallowed by the Minister. Later amendments to the *Criminal Code* continued to prohibit gambling except under licence from a province.

Given this legislative history, it was clearly not the intention of Parliament to confer upon Indian band councils the authority to operate or regulate the operation of casinos in derogation of the *Criminal Code*. Had Parliament intended to confer such authority upon Indian band councils, it would have done so in more specific language. Even if paragraph 81(1)(m) could be interpreted to accord authority to band councils to control the operation of gambling casinos, the provisions of Part VII of the *Criminal Code* take precedence and prevent any regulation in derogation thereof.

The Minister's subsection 82(2) disallowance power allows the Minister to act on governmental concerns beyond those directly relevant to the Indian Band which issued the by-laws in question. Thus the agreement reached between the federal and provincial governments giving the latter exclusive authority over casinos could properly be a determining factor in the federal government's decision to exercise its disallowance power.

Despite its legislative nature, exercise of the subsection 82(2) disallowance power is not insulated from either review or invalidation for jurisdictional error. Subordinate forms of legislative authority such as ministerial orders are subject to review not only for conformity with the Constitution but also to ensure that they are within the authority of the authorizing statutory provisions.

The scope of paragraph 81(1)(m) does not confer upon Indian band councils authority to operate or regulate the operation of casinos on their reserve, unless licensed by a province.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

An Act to amend the Criminal Code (lotteries), R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 52, s. 3.

Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44].

Constitution Act, 1867, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5].

Criminal Code, R.S.C. 1927, c. 36, ss. 226 (as am. by S.C. 1938, c. 44, s. 12), 227 (as am. by S.C. 1943-44, c. 23, s. 7), 228, 229 (as am. by S.C. 1947, c. 55, s. 4),

de sorte que le pouvoir de contrôler les jeux d'ordre public n'est plus limité au dimanche et que les règlements administratifs pris par un conseil de bande entrent en vigueur automatiquement, à moins d'être annulés par le ministre. Des modifications subséquentes au *Code criminel* ont maintenu l'interdiction des jeux de hasard sauf en vertu d'un permis délivré par une province.

Compte tenu de l'historique de la loi, il n'était manifestement pas de l'intention du législateur de conférer aux conseils de bandes indiennes le pouvoir d'exploiter des casinos ou d'en réglementer l'exploitation par dérogation au *Code criminel*. Si le législateur avait eu l'intention de conférer cette compétence aux conseils de bandes indiennes, il aurait retenu un libellé plus clair à cet égard. Même si l'alinéa 81(1)(m) pouvait être interprété comme attribuant aux conseils de bandes le pouvoir de contrôler l'exploitation de casinos, les dispositions de la Partie VII du *Code criminel* ont préséance et interdisent toute réglementation dérogatoire.

Le pouvoir d'annulation conféré au ministre par le paragraphe 82(2) lui permet d'agir en accord avec des préoccupations gouvernementales qui dépassent les intérêts directs de la bande indienne dont le règlement administratif est en cause. Par conséquent, il ne serait pas irrégulier que le facteur déterminant de la décision du gouvernement fédéral d'exercer son pouvoir d'annulation soit l'entente conclue entre les gouvernements fédéral et provinciaux afin de conférer à ces derniers compétence exclusive sur les casinos.

Malgré son caractère législatif, l'exercice du pouvoir d'annulation conféré par le paragraphe 82(2) n'est pas à l'abri de tout contrôle ni de son annulation en cas d'erreur de compétence. L'exercice de formes subordonnées de pouvoir législatif, tels les arrêtés ministériels, peut être révisé non seulement afin de déterminer s'il est conforme à la Constitution, mais également s'il est autorisé par les dispositions habilitantes.

L'alinéa 81(1)(m) ne confère pas aux conseils de bandes indiennes le pouvoir d'exploiter des casinos sur leurs réserves ou d'en réglementer l'exploitation, à moins qu'un permis leur ait été délivré par la province.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44].

Code criminel, S.R.C. 1927, ch. 36, art. 226 (mod. par S.C. 1938, ch. 44, art. 12), 227 (mod. par S.C. 1943-44, ch. 23, art. 7), 228, 229 (mod. par S.C. 1947, ch. 55, art. 4), 230, 231, 232, 233, 234, 235 (mod. par S.C. 1938, ch. 44, art. 13), 236 (mod. par S.C. 1934, ch. 47, art. 7; 1943-44, ch. 23, art. 8).

Code criminel, L.R.C. (1985), ch. C-46, partie VII.

Loi constitutionnelle de 1867, 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11

230, 231, 232, 233, 234, 235 (as am. by S.C. 1938, c. 44, s. 13), 236 (as am. by S.C. 1934, c. 47, s. 7; 1943-44, c. 23, s. 8).
Criminal Code, R.S.C., 1985, c. C-46, Part VII.
Criminal Law Amendment Act, 1968-69, S.C. 1968-69, c. 38, s. 13.
Indian Act, R.S.C., 1927, c. 98, ss. 95, 101 (as am. by S.C. 1930, c. 25, s. 9), 185 (as am. *idem*, s. 17).
Indian Act, R.S.C., 1985, c. I-5, ss. 73, 81 (as am. by R.S.C., 1985 (1st Suppl.), c. 32, s. 15), 82, 88.
Indian Act (The), S.C. 1951, c. 29, ss. 80, 81(2).

(R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5].
Loi de 1968-69 modifiant le droit pénal, S.C. 1968-69, ch. 38, art. 13.
Loi des Indiens, S.R.C. 1927, ch. 98, art. 95, 101 (mod. par S.C. 1930, ch. 25, art. 9), 185 (mod., *idem*, art. 17).
Loi modifiant le Code criminel (loteries), L.R.C. (1985), (1^{er} suppl.), ch. 52, art. 3.
Loi sur les Indiens, L.R.C. (1985), ch. I-5, art. 73, 81 (mod. par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 32, art. 15), 82, 88.
Loi sur les Indiens, S.C. 1951, ch. 29, art. 80, 81(2).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Twinn et al. v. Canada (Minister of Indian Affairs and Northern Development), [1987] 3 C.N.L.R. 118; (1987), 6 F.T.R. 41 (F.C.T.D.); *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 S.C.R. 311; (1978), 88 D.L.R. (3d) 671; 78 CLLC 14,181; 23 N.R. 410.

CONSIDERED:

R. v. Jimmy, [1987] 5 W.W.R. 755; (1987), 15 B.C.L.R. (2d) 145; [1987] 3 C.N.L.R. 77 (B.C.C.A.).

REFERRED TO:

Attorney General of Canada v. Inuit Tapirisat of Canada et al., [1980] 2 S.C.R. 735; (1980), 115 D.L.R. (3d) 1; 33 N.R. 304; *Maple Lodge Farms Ltd. v. Government of Canada*, [1982] 2 S.C.R. 2; (1982), 137 D.L.R. (3d) 558; 44 N.R. 354; *Canadian Assn. of Regulated Importers v. Canada (Attorney General)*, [1994] 2 F.C. 247; (1994), 17 Admin. L.R. (2d) 121 (C.A.).

AUTHORS CITED

House of Commons Debates, 4th sess., 16th Parl., March 31, 1930.

APPLICATION for judicial review of a ministerial order issued pursuant to the *Indian Act*, subsection 82(1) disallowing a by-law passed by an Indian band council to regulate the establishment of gambling casinos on its reserve. Application dismissed.

COUNSEL:

John L. Finlay and *Fiona C. M. Anderson* for applicants.
John R. Haig, Q.C. for respondent.
George Copley for intervenor.

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Twinn et autre c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien), [1987] 3 C.N.L.R. 118; (1987), 6 F.T.R. 41 (C.F. 1^{re} inst.); *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311; (1978), 88 D.L.R. (3d) 671; 78 CLLC 14,181; 23 N.R. 410.

DÉCISION EXAMINÉE:

R. v. Jimmy, [1987] 5 W.W.R. 755; (1987), 15 B.C.L.R. (2d) 145; [1987] 3 C.N.L.R. 77 (C.A.C.-B.).

DÉCISIONS CITÉES:

Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada et autre, [1980] 2 R.C.S. 735; (1980), 115 D.L.R. (3d) 1; 33 N.R. 304; *Maple Lodge Farms Ltd. c. Gouvernement du Canada*, [1982] 2 R.C.S. 2; (1982), 137 D.L.R. (3d) 558; 44 N.R. 354; *Association canadienne des importateurs réglementés c. Canada (Procureur général)*, [1994] 2 C.F. 247; (1994), 17 Admin. L.R. (2d) 121 (C.A.).

DOCTRINE

Débats de la Chambre des communes, 4^e sess., 16^e Lég., 31 mars 1930.

DEMANDE de contrôle judiciaire de l'arrêté ministériel pris en vertu du paragraphe 82(1) de la *Loi sur les Indiens* pour annuler un règlement administratif pris par un conseil de bande indienne afin de réglementer l'établissement de casinos sur sa réserve. Demande rejetée.

AVOCATS:

John L. Finlay et *Fiona C. M. Anderson* pour les requérants.
John R. Haig, c.r., pour l'intimé.
George Copley pour l'intervenant.

SOLICITORS:

Arvay Finlay, and Cooper & Associates, Vancouver, for applicants.

Deputy Attorney General of Canada for respondent.

Attorney General of British Columbia for intervenor.

The following are the reasons for order rendered in English by

REED J.: The main issue in this case is whether paragraph 81(1)(m) of the *Indian Act*, R.S.C., 1985, c. I-5, as amended R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 32, section 15 authorizes the enacting of by-laws by Indian bands to regulate the establishment of gambling casinos on their reserves.

The four applicants named in the four applications listed in the style of cause all passed by-laws for this purpose. While differences exist among the four applicants, these are not relevant for present purposes. It is agreed that whatever decision is reached with respect to the St. Mary's Indian Band (T-1764-94) will also apply to the others.

On May 12, 1994, the Chief and Council of the St. Mary's Indian Band passed a by-law pursuant to paragraphs 81(1)(c), (m), (g) and (r) [as am. *idem*] of the *Indian Act*. On June 10, 1994, the Minister of Indian Affairs and Northern Development disallowed that by-law pursuant to his authority under section 82 of the Act.

The Minister's reason for disallowing the by-law, set out in a letter dated June 17, 1994, from Charles A. Webb, Director of Band Governance of the Department of Indian Affairs, was based to a significant extent, if not totally, on the opinion that the issuing of the by-law was not within the Band Council's jurisdiction. The by-law in question contains a very sophisticated and complete code for regulating casinos. There is no doubt that it was passed after a thorough study and on the basis of a well thought-out plan. There is also no doubt that the St. Mary's reserve has limited opportunities for economic development and that the establishment of a casino on the

PROCUREURS:

Arvay Finlay et Cooper & Associates, Vancouver, pour les requérants.

Le sous-procureur général du Canada pour l'intimé.

Le procureur général de la Colombie-Britannique pour l'intervenant.

Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance rendus par

LE JUGE REED: La principale question en litige est celle de savoir si l'alinéa 81(1)m) de la *Loi sur les Indiens*, L.R.C. (1985), ch. I-5, modifié par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 32, article 15, permet aux bandes indiennes de prendre des règlements administratifs aux fins de réglementer l'établissement de casinos sur leurs réserves.

Les requérants désignés dans les quatre requêtes énumérées dans l'intitulé de la cause ont pris des règlements administratifs à cette fin. Bien que certains éléments distinguent les requérants les uns des autres, ils ne sont pas pertinents aux fins de l'instance. Les parties ont convenu que, peu importe la décision qui sera rendue relativement à la bande indienne de St. Mary's (T-1764-94), elle s'appliquera également aux autres requérants.

Le 12 mai 1994, le chef et le conseil de la bande indienne de St. Mary's ont pris un règlement administratif en vertu des alinéas 81(1)c), m), g) et r) [mod., *idem*] de la *Loi sur les Indiens*. Le 10 juin 1994, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien a annulé ce règlement administratif en vertu du pouvoir que lui confère l'article 82 de la Loi.

Le ministre a précisé le motif de l'annulation du règlement administratif dans une lettre signée le 17 juin 1994 par Charles A. Webb, directeur, Administration des bandes, Ministère des Affaires indiennes. Il s'appuie dans une large mesure, sinon exclusivement, sur l'opinion portant que le conseil de bande n'avait pas compétence pour prendre ce règlement administratif. Celui-ci contient un code complet très élaboré aux fins de réglementer les casinos. Il ne fait aucun doute qu'il a été pris après une analyse approfondie et qu'il se fonde sur un plan mûrement réfléchi. Il est aussi très clair que les possibilités de développement économique de la réserve de

reserve would lead to substantial revenue inflows for the Band.

While the by-law relies upon a number of paragraphs of subsection 81(1) of the *Indian Act* it is paragraph 81(1)(m) which is particularly relevant:

81. (1) The council of a band may make by-laws not inconsistent with this Act or with any regulation made by the Governor in Council or the Minister, for any or all of the following purposes, namely,

(m) the control and prohibition of public games, sports, races, athletic contests and other amusements;

Legislative History

The origin of paragraph 81(1)(m) is found in an amendment to sections 101 and 185 of the *Indian Act* [R.S.C. 1927, c. 98], in 1930.¹ The authority granted by that amendment was limited. It related only to games played on Sundays. In addition, any rule or regulation which might be made by the chief or chiefs of a band had to be confirmed by the Governor in Council² and any by-law, rule or regulation made by a band council was subject to approval and confirmation by the Superintendent General (i.e. the Minister responsible for Indian Affairs).³ The relevant texts provided:

101. The chief or chiefs of any band in council may . . . subject to such confirmation [i.e., by the Governor in Council], make rules and regulations as to

(j) Controlling or prohibiting participation in, or attendance at, public games, sports, races, athletic contests or other such amusements on the Sabbath.

185. . . .

2. The council may also make by-laws, rules and regulations, approved and confirmed by the Superintendent General,

¹ *An Act to Amend the Indian Act*, S.C. 1930, c. 25, ss. 9 and 17.

² S.C. 1930, c. 25, s. 9 amending R.S.C. 1927, c. 98, s. 101.

³ S.C. 1930, c. 25, s. 17 amending R.S.C. 1927 c. 98, s. 185.

St. Mary's sont limitées et que l'établissement d'un casino sur la réserve engendrerait des revenus substantiels pour la bande.

Bien que le règlement administratif s'appuie sur de nombreux alinéas du paragraphe 81(1) de la *Loi sur les Indiens*, c'est l'alinéa 81(1)(m) qui est plus particulièrement pertinent:

81. (1) Le conseil d'une bande peut prendre des règlements administratifs, non incompatibles avec la présente loi ou avec un règlement pris par le gouverneur en conseil ou par le ministre, pour l'une ou l'ensemble des fins suivantes:

m) la réglementation ou l'interdiction de jeux, sports, courses et concours athlétiques d'ordre public et autres amusements du même genre;

Historique législatif

L'alinéa 81(1)(m) tire son origine d'une modification apportée en 1930 aux articles 101 et 185 de la *Loi des Indiens* [S.R.C. 1927, ch. 98]¹. Le pouvoir conféré par cette modification était limité. Il visait uniquement la participation à des jeux le dimanche. De plus, les règles et règlements que pouvaient prendre le chef ou les chefs d'une bande devaient être ratifiés par le gouverneur en conseil² et les statuts, règles et règlements pris par un conseil de bande devaient être approuvés et sanctionnés par le surintendant général (c'est-à-dire le ministre responsable des Affaires indiennes)³. Les textes pertinents disposent:

101. Le chef ou les chefs d'une bande en conseil peuvent également et sauf les mêmes ratifications, établir des règles et règlements concernant

j) Le contrôle ou l'interdiction de toute participation ou présence à des jeux publics, sports, courses, luttes d'athlétisme ou autres amusements du même genre le dimanche.

185. . . .

2. Le conseil peut aussi établir des statuts, règles et règlements, approuvés et sanctionnés par le surintendant général,

¹ *Loi modifiant la Loi des Indiens*, S.C. 1930, ch. 25, art. 9 et 17.

² S.C. 1930, ch. 25, art. 9 modifiant S.R.C. 1927, ch. 98, art. 101.

³ S.C. 1930, ch. 25, art. 17 modifiant S.R.C. 1927, ch. 98, art. 185.

regulating all or any of the following subjects and purposes, that is to say:—

(jj) Controlling or prohibiting participation in, or attendance at, public games, sports, races, athletic contests or other such amusements on the Sabbath.

At the time, the Superintendent General already had had, since at least 1927, authority to regulate the operation of pool rooms, dance halls and other places of amusement on reserves.⁴ That authority continued and continues today, in subsection 73(1) of the *Indian Act*, R.S.C., 1985, c. I-5, although, it is now held by the Governor in Council. Subsection 73(1) states:

73. (1) The Governor in Council makes regulations

(e) for the operation, supervision and control of pool rooms, dance halls and other places of amusement on reserves;

It is clear from the legislative debates that the authority conferred by the amendment of 1930, in paragraphs 101(j) and 185(2)(jj) was intended to cover what might be called spectator sports and particularly the conduct of the public at those games: the consumption of alcohol and the taking of "collections".⁵ This last I take to be the charging of admission on Sundays. Certainly, at the time there was no intention to transfer authority to control gambling casinos to Indian chiefs or band councils. The operation of all casinos and most other forms of gambling was prohibited by Part V of the *Criminal Code*.⁶

In 1951, an extensive revision of *The Indian Act* occurred.⁷ Sections 101 and 185 were repealed and became section 80 (now 81). Authority to control public games was no longer limited to Sundays and

⁴ R.S.C. 1927, c. 98, s. 95.

⁵ *House of Commons Debates*, March 31, 1930, at pp. 1112 ff.

⁶ R.S.C. 1927, c. 36, ss. 226-236; exemptions for some forms of gambling existed for the operations of concessions at agricultural fairs and the conducting of raffles at church bazaars when licensed.

⁷ S.C. 1951, c. 29.

régissant tous les sujets et objets suivants, ou l'un quelconque d'entre eux, savoir:

(jj) Le contrôle ou l'interdiction de toute participation ou présence à des jeux publics, sports, courses, luttes d'athlétisme ou autres amusements du même genre le dimanche.

À l'époque, le surintendant général était déjà investi, depuis au moins 1927, du pouvoir de réglementer l'exploitation des salles de billard, salles de danse et autres endroits d'amusement sur les réserves⁴. Ce pouvoir a été maintenu et existe toujours en vertu du paragraphe 73(1) de la *Loi sur les Indiens*, L.R.C. (1985), ch. I-5, bien qu'il soit maintenant dévolu au gouverneur en conseil. Le paragraphe 73(1) se lit comme suit:

73. (1) Le gouverneur en conseil peut prendre des règlements concernant:

e) le fonctionnement, la surveillance et le contrôle des salles de billard, des salles de danse et autres endroits d'amusement dans les réserves;

Il ressort clairement des débats de la Chambre des communes que le pouvoir conféré par les modifications apportées en 1930, soit les alinéas 101j) et 185(2)jj), visaient ce qu'on pourrait appeler les sports de spectateurs et plus particulièrement le comportement du public à l'occasion de ces jeux: la consommation de boissons alcooliques et les «collectes»⁵. Je suppose que ce terme s'entend de la perception de droits d'entrée le dimanche. À cette époque, le législateur n'avait certes pas l'intention de transférer la compétence de contrôler les casinos aux chefs ou aux conseils de bandes indiennes. L'exploitation de tous les casinos et de la plupart des autres formes de jeux était interdite par la partie V du *Code criminel*⁶.

En 1951, on a procédé à une révision importante de la *Loi sur les Indiens*⁷. Les articles 101 et 185 ont été abrogés et remplacés par l'article 80 (maintenant 81). Depuis, le pouvoir de contrôler les jeux d'ordre

⁴ S.R.C. 1927, ch. 98, art. 95.

⁵ *Débats de la Chambre des communes*, 31 mars 1930, aux p. 1087 et suiv.

⁶ S.R.C. 1927, ch. 36, art. 226 à 236; des exemptions existaient à l'égard de certaines formes de jeux pour l'exploitation d'une concession d'une foire agricole et l'organisation de raffles aux bazars d'église.

⁷ S.C. 1951, ch. 29.

instead of requiring approval by the Governor in Council (or Minister of Indian Affairs), a mechanism was adopted whereby band council by-laws would come into force automatically unless disallowed by the Minister. Subsection 81(2) (now 82(2)) read:

81...

(2) A by-law made under section eighty shall come into force forty days after a copy thereof is forwarded to the Minister... unless it is disallowed by the Minister within that period, but the Minister may declare the by-law to be in force at anytime before the expiration of that period.

The operation of casinos and practically all types of gaming houses continued to be prohibited by the *Criminal Code*.⁸ In 1967-1968 amendments to the Code [*Criminal Law Amendment Act, 1968-69*] were made which allowed for the operation and licensing of lotteries and gambling by the provincial and federal governments.⁹ In 1985 those provisions were again amended to remove the jurisdiction of the federal government and leave the field to the provincial governments [*An Act to amend the Criminal Code (lotteries)*].¹⁰ It is in this context that the scope of paragraph 81(1)(m) must be assessed.

Statutory Interpretation

Counsel for the applicants argues that the purpose of conferring what is now section 81 authority on Indian band councils is to provide them with a measure of self-government. The purpose is to carve out an area for band control which can supplant otherwise relevant federal or provincial legislation. He argues that when the band has legislated on a subject with respect to which it has been given authority, those provisions can operate in derogation of federal or provincial legislative provisions which would otherwise be applicable: see *R. v. Jimmy*, [1987] 5 W.W.R. 755 (B.C.C.A.). Section 81 authority, in any

⁸ R.S.C. 1927, c. 36, ss. 226 (as am. by S.C. 1938, c. 44, s. 12), 227 (as am. by S.C. 1943-44, c. 23, s. 7), 228, 229 (as am. by S.C. 1947, c. 55, s. 4), 230, 231, 232, 233, 234, 235 (as am. by S.C. 1938, c. 44, s. 13), 236 (as am. by S.C. 1934, c. 47, s. 7; 1943-44, c. 23, s. 8).

⁹ S.C. 1968-69, c. 38, s. 13.

¹⁰ R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 52, s. 3.

public n'est plus limité au dimanche et la nécessité d'obtenir l'approbation du gouverneur en conseil (ou du ministre des Affaires indiennes) a été remplacée par un mécanisme par lequel les règlements administratifs pris par un conseil de bande entrent en vigueur automatiquement, à moins d'être annulés par le ministre. Le paragraphe 81(2) (maintenant 82(2)) dispose:

81...

(2) Un statut administratif établi selon l'article quatre-vingt entre en vigueur quarante jours après qu'un exemplaire en a été envoyé au Ministre, à moins que le Ministre ne le désavoue au cours de cette période; mais le Ministre peut déclarer le statut en vigueur à tout moment avant l'expiration de cette période.

L'exploitation de casinos et de pratiquement tous les types de maisons de jeu est demeurée interdite par le *Code criminel*.⁸ En 1967-1968, des modifications ont été apportées au Code [*Loi de 1968-69 modifiant le droit pénal*] pour permettre l'exploitation de loteries et de jeux de hasard et la délivrance de permis à cet égard par les gouvernements fédéral et provinciaux.⁹ En 1985, ces dispositions ont été modifiées à nouveau pour soustraire ce champ d'activités de la compétence du gouvernement fédéral et le laisser aux gouvernements provinciaux [*Loi modifiant le Code criminel (lotteries)*].¹⁰ C'est dans ce contexte qu'il faut évaluer la portée de l'alinéa 81(1)m).

L'interprétation de la Loi

L'avocat des requérants soutient que le législateur a conféré aux conseils des bandes indiennes le pouvoir énoncé dans la disposition qui constitue maintenant l'article 81 dans l'intention de mettre à leur disposition une mesure d'autonomie gouvernementale. Son objet était de créer un domaine sur lequel les bandes exerceraient un contrôle par présence sur toute autre loi provinciale ou fédérale autrement pertinente. Il soutient que les dispositions édictées par une bande dans un domaine à l'égard duquel elle est compétente peuvent s'appliquer par dérogation à une disposition législative fédérale ou provinciale par ail-

⁸ S.R.C. 1927, ch. 36, art. 226 (mod. par S.C. 1938, ch. 44, art. 12), 227 (mod. par S.C. 1943-44, ch. 23, art. 7), 228, 229 (mod. par S.C. 1947, ch. 55, art. 4), 230, 231, 232, 233, 234, 235 (mod. par S.C. 1938, ch. 44, art. 13), 236 (mod. par S.C. 1934, ch. 47, art. 7; 1943-44, ch. 23, art. 8).

⁹ S.C. 1968-69, ch. 38, art. 13.

¹⁰ L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 52, art. 3.

event, will take precedence over provincial legislative enactments or instruments as a result of the provisions of section 88 of the *Indian Act*.

The argument that the exercise of an authority conferred by section 81 can operate to supplant otherwise applicable federal legislation is also based on the opening words of section 81. Those words limit the band council's authority in so far as its exercise may be inconsistent with the *Indian Act* or with any regulation made by the Governor in Council or the Minister of Indian Affairs under that Act. A standard clause in many statutes is to make the conferral of subordinate legislative authority subject to "any other Act". This was not the wording adopted in the case of section 80 (now 81) when it was enacted. Thus, counsel argues that while section 81 authority is expressly limited by the *Indian Act* or provisions made under that Act, it is not limited by federal legislative provisions generally. The express reference to the *Indian Act*, and provisions made thereunder, by implication, excludes other federal enactments.

I do not find it necessary to decide whether band council by-laws, as a general rule, operate as a derogation from federal or provincial laws. I find it sufficient to say that I do not think it was the intention of Parliament, in enacting paragraph 80(m) (now 81(1)(m)), to confer on Indian band councils authority to operate, or regulate the operation of casinos in derogation of what is now Part VII of the *Criminal Code* [R.S.C., 1985, c. C-46].

In the first place, the authority granted, with respect to the games in question, is to control or prohibit those games. This assumes that the games can operate freely in the absence of any such control or prohibition. This was not true for gambling casinos in 1930, nor in 1951. It is not true now except under licence from a province. Secondly, if Parliament had intended to confer on Indian band councils the authority to operate or to regulate the operation of

leurs applicable: voir *R. v. Jimmy*, [1987] 5 W.W.R. 755 (C.A.C.-B.). Quoi qu'il en soit, le pouvoir conféré par l'article 81 aura préséance sur la législation provinciale par application de l'article 88 de la *Loi sur les Indiens*.

L'argument portant que l'exercice d'un pouvoir conféré par l'article 81 peut avoir préséance sur une loi fédérale par ailleurs applicable se fonde également sur les dispositions introductives de l'article 81. Celles-ci limitent le pouvoir du conseil de bande dans la mesure où son exercice est incompatible avec la *Loi sur les Indiens* ou avec un règlement pris par le gouverneur en conseil ou le ministre des Affaires indiennes en application de cette Loi. De nombreuses lois comprennent une disposition type qui confère un pouvoir de législation déléguée sous réserve de «toute autre loi». Ce n'est pas le libellé qui a été retenu dans le cas de l'article 80 (maintenant 81) au moment où il a été édicté. Par conséquent, l'avocat fait valoir que le pouvoir conféré par l'article 81 est expressément limité par la *Loi sur les Indiens* ou par les dispositions édictées en vertu de celle-ci, mais qu'il n'est pas limité par les lois fédérales en général. Le renvoi exprès à la *Loi sur les Indiens* et aux dispositions édictées sous son régime exclut implicitement tout autre texte législatif ou réglementaire fédéral.

Je n'estime pas nécessaire de décider si, en règle générale, les règlements administratifs d'un conseil de bande s'appliquent par dérogation aux lois fédérales ou provinciales. Il me suffit de préciser que, selon moi, l'intention du législateur lorsqu'il a édicté l'alinéa 80(m) (maintenant 81(1)(m)), n'était pas de conférer aux conseils de bandes indiennes le pouvoir d'exploiter des casinos ou d'en réglementer l'exploitation par dérogation à ce qui constitue maintenant la partie VII du *Code criminel* [L.R.C. (1985), ch. C-46].

Premièrement, le pouvoir qui a été attribué en ce qui a trait aux jeux en cause est un pouvoir de contrôle et d'interdiction. On présuppose donc que ces jeux peuvent avoir cours librement en l'absence de pareil contrôle ou interdiction. Ce n'était pas le cas des casinos en 1930, ni en 1951. Ce n'est pas le cas maintenant non plus, sauf en ce qui a trait aux permis délivrés par une province. Deuxièmement, si le législateur avait eu l'intention de conférer compétence aux

casinos on reserves, I think it would have done so in more specific language than that used in paragraph 80(m).

In addition, when confronted with a statutory provision which is general in nature, and one which is more specific, the accepted technique of statutory interpretation is to read the more specific as an exception to the general. Counsel for the applicants argue that the authority conferred on Indian band councils is more specific than the *Criminal Code* because it has a limited geographical application—it applies only on Indian reserves. Counsel for the intervenor argues that the *Criminal Code* provisions are more specific because they deal only with one kind of game—gambling. Paragraph 81(1)(m) deals with all types of public games, athletic contests and other amusements. I have been persuaded that in this case the specific/general dichotomy should be assessed by reference to the subject-matter of the legislation not the scope of its geographical application. When paragraph 81(1)(m) of the *Indian Act* and Part VII of the *Criminal Code* are read together—I read the specific out of the general. Thus, even if paragraph 81(1)(m) could be interpreted to accord authority to band councils to control or prohibit the operation of gambling casinos, the provisions of Part VII of the *Criminal Code* take precedence and prevent any regulation in derogation thereof.

Ministerial Disallowance

Although it is not strictly necessary to do so, I will set out some of the arguments which were made with respect to the Minister's disallowance of the by-laws in question.

Counsel for the applicants argued that in exercising that authority the Minister must, as a trustee for the Band, consider only the welfare of the Band. It was argued that he must, therefore, consider the economic benefits which would accrue to the Band, as well as any negative consequences that might arise. It was argued that it would be improper for him to dis-

conseils de bandes indiennes pour exploiter des casinos sur leurs réserves ou pour en réglementer l'exploitation, je pense qu'il aurait retenu un libellé plus clair à cet égard que celui de l'alinéa 80m).

^a Par ailleurs, lorsqu'on se trouve en présence d'une disposition législative d'ordre général et d'une autre disposition plus spécifique, la technique reconnue d'interprétation législative veut qu'on interprète la disposition plus spécifique comme une exception à la disposition générale. L'avocat des requérants fait valoir que le pouvoir conféré aux conseils de bandes indiennes est plus spécifique que le *Code criminel* parce que son application est limitée sur le plan géographique—elle se limite uniquement aux réserves indiennes. L'avocat de l'intervenant plaide que les dispositions du *Code criminel* sont plus spécifiques parce qu'elles traitent uniquement d'un type de jeux —les jeux de hasard. L'alinéa 81(1)m) vise tous les types de jeux et de concours athlétiques d'ordre public et les autres amusements du même genre. Je suis convaincue qu'en l'espèce la dichotomie entre la disposition spécifique et la disposition générale doit être analysée en fonction de leur objet, et non de l'étendue de leur application sur le plan géographique. En examinant ensemble l'alinéa 81(1)m) de la *Loi sur les Indiens* et la partie VII du *Code criminel*—j'interprète la disposition spécifique comme une exception à la disposition générale. Par conséquent, même si l'alinéa 81(1)m) pouvait être interprété comme attribuant aux conseils de bandes le pouvoir de contrôler ou d'interdire l'exploitation de casinos, les dispositions de la partie VII du *Code criminel* ont préséance et interdisent toute réglementation dérogatoire.

L'annulation par le ministre

^h Bien que cela ne soit pas absolument nécessaire, j'exposerai certains des arguments qui ont été formulés relativement à l'annulation des règlements administratifs en cause par le ministre.

ⁱ L'avocat des requérants a soutenu qu'en exerçant ce pouvoir, le ministre doit, en sa qualité de fiduciaire de la bande, tenir compte uniquement du bien-être de la bande. Il a fait valoir que le ministre doit par conséquent prendre en considération tant les avantages économiques que la bande pourrait tirer du règlement administratif que les conséquences néga-

allow the by-law because, for example, there had been a federal-provincial agreement reached in 1985 whereby the federal government had agreed to leave the operation and regulation of gambling casinos to the provinces.

I interpret the Minister's disallowance power in subsection 82(2) as allowing the Minister to act on governmental concerns beyond those directly relevant to the Indian Band whose by-law is under consideration. I adopt the analysis of Mr. Justice Strayer [as he then was] in *Twinn et al. v. Canada (Minister of Indian Affairs and Northern Development)*, [1987] 3 C.N.L.R. 118 (F.C.T.D.), at page 120:

Surely the purpose of empowering the minister to disallow bylaws is in part to enable him to take into account larger interests going beyond those of the Band itself . . .

Although Mr. Justice Strayer was concerned with a disallowance which was described as being in the interest of all Indians generally, I consider his comments to be wide enough to encompass decisions taken by a Minister for social policy, political or financial reasons other than those directly relevant to Indians.¹¹ Thus, even if the Minister's decision had been taken because the federal government reached an agreement with the provincial governments, in 1985, whereby the latter would be given exclusive authority over casinos, I could not interpret that as an improper use of the disallowance power.

I am not persuaded, however, that a categorization of the Minister's disallowance power as legislative in nature would insulate it from review as counsel argues. Reference was made to the decisions in *Maple Lodge Farms Ltd. v. Government of Canada*, [1982] 2 S.C.R. 2 and *Canadian Assn. of Regulated Importers v. Canada (Attorney General)*, [1994] 2 F.C. 247 (C.A.). I do not understand why characterizing the disallowance power as legislative creates the immunity which is claimed. Legislative activity by a legislature is necessarily subject to scrutiny and com-

¹¹ Mr. Justice Strayer refers to comments in *Attorney General of Canada v. Inuit Tapirisat of Canada et al.*, [1980] 2 S.C.R. 735, at pp. 753, 755-756.

tives qui pourraient en découler. Il a affirmé qu'il serait irrégulier que le ministre annule le règlement administratif parce que, par exemple, une entente fédérale-provinciale a été conclue en 1985, par laquelle le gouvernement fédéral a consenti à laisser aux provinces le pouvoir d'exploiter et de réglementer les casinos.

J'interprète le pouvoir d'annulation du ministre énoncé au paragraphe 82(2) comme lui permettant d'agir en accord avec des préoccupations gouvernementales qui dépassent les intérêts directs de la bande indienne dont le règlement administratif est en cause. Je souscris au raisonnement énoncé par le juge Strayer [tel était alors son titre] dans *Twinn et autre c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1987] 3 C.N.L.R. 118 (C.F. 1^{re} inst.), à la page 122:

Assurément, l'objectif visé en autorisant le ministre à annuler des statuts administratifs est, en partie, de lui permettre de tenir compte d'intérêts plus vastes, dépassant ceux de la bande elle-même . . .

Bien que le juge Strayer ait été saisi d'une annulation qui a été décrite comme servant les intérêts de tous les Indiens en général, ses remarques me semblent assez larges pour comprendre les décisions prises par le ministre pour des motifs d'ordre social, politique ou financier qui ne touchent pas directement les Indiens¹¹. Par conséquent, même si la décision du ministre reposait sur l'entente conclue en 1985 entre les gouvernements fédéral et provinciaux afin de conférer à ces derniers compétence exclusive sur les casinos, je ne pourrais conclure qu'il a exercé son pouvoir d'annulation de façon irrégulière.

Je ne suis toutefois pas persuadée que le fait de reconnaître le caractère législatif du pouvoir d'annulation du ministre le mette à l'abri de tout examen, comme le prétend l'avocat. On a porté à mon attention les décisions *Maple Lodge Farms Ltd. c. Gouvernement du Canada*, [1982] 2 R.C.S. 2 et *Assoc. canadienne des importateurs réglementés c. Canada (Procureur général)*, [1994] 2 C.F. 247 (C.A.). Je ne vois pas comment le fait de qualifier le pouvoir d'annulation de pouvoirs législatifs créerait l'immunité à laquelle les requérants prétendent. L'activité législa-

¹¹ Le juge Strayer mentionne les commentaires formulés dans l'arrêt *Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada et autre*, [1980] 2 R.C.S. 735, aux p. 753, 755 et 756.

ment from those affected before the legislation is passed. This is ensured by the public process of first, second and third readings in the House of Commons and the Senate and, in the case of provincial legisla-
 a tion, by a comparable process in provincial legisla-
 tive assemblies. Subordinate legislative activity (reg-
 ulations), by order in council is subject to public
 scrutiny. Those who will be affected are given an
 opportunity to comment before those legislative pro-
 visions are promulgated. Pre-publication require-
 b ments ensure that this occurs. Why, then, should an
 even lesser form of subordinate legislative activity,
 for example, by ministerial order be immune from
 such pre-disclosure and opportunity for review
 c merely because it is labelled "legislative"?

Not only is legislative activity, in general, subject
 to review by those to be affected before enactments
 are passed, it is also subject to being invalidated if
 not within the scope of the relevant authority. Thus,
 e statutes are subject to review for conflict with the
Canadian Charter of Rights and Freedoms [being
 Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B,
Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985,
 Appendix II, No. 44]] and to ensure that they fall
 f within the legislative jurisdiction of Parliament, or
 the provincial legislatures, as the case might be, pur-
 suant to the *Constitution Act, 1867* [30 & 31 Vict., c.
 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11
 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item
 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5]]. Subordinate
 legislation (regulations) are subject to review not
 only for conformity with the Constitution but also to
 ensure that they are within the authority of the
 h authorizing statutory provisions. They will be
 declared to be *ultra vires* if they exceed that author-
 ity. I do not understand why still more subordinate
 forms of legislative authority (e.g. by ministerial
 order) should be accorded a greater immunity from
 i review, merely because it is labelled "legislative",
 than pertains in the case of legislative acts proper.
 Also such a rule does not accord with the abandon-
 ing, as relevant for the purposes of judicial
 review, of the categories of governmental activity,
 j which occurred in *Nicholson v. Haldimand-Norfolk*

est nécessairement soumise à l'examen et aux remarques des personnes qu'elle tou-
 che avant l'adoption d'une loi. Cette garantie prend la
 forme du processus public de la première, de la
 a deuxième et de la troisième lecture à la Chambre des
 communes et au Sénat et, dans le cas de la législation
 provinciale, d'un processus comparable devant les
 assemblées législatives provinciales. La législation
 déléguée (les règlements), adoptée par décret, est
 b soumise à un examen public. Les personnes touchées
 ont l'occasion de faire valoir leurs observations avant
 que les dispositions en cause soient promulguées. Les
 exigences relatives à la pré-publication garantissent
 pareil examen. Pourquoi, dans ce cas, une forme
 c encore plus subordonnée de législation déléguée,
 adoptée par exemple par arrêté ministériel, serait-elle
 à l'abri d'un tel processus préalable et de toute possi-
 bilité d'examen uniquement parce qu'on la qualifie
 d de «législative»?

Non seulement l'activité législative est-elle, en
 règle générale, assujettie à un examen par les per-
 sonnes qu'elle touche avant que des dispositions
 e législatives ou réglementaires soient édictées, mais
 encore celles-ci sont-elles susceptibles d'annulation
 si elles excèdent la compétence de l'autorité perti-
 nente. Ainsi, les lois peuvent faire l'objet d'un exa-
 men visant à déterminer si elles entrent en conflit
 f avec la *Charte canadienne des droits et libertés* [qui
 constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de
 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982,
 ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]] et
 si elles relèvent de la compétence législative du Par-
 g lement ou des législatures provinciales, selon le cas,
 par application de la *Loi constitutionnelle de 1867*
 [30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982
 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi
 h constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985),
 appendice II, n° 5]]. La législation déléguée (les
 règlements) peut être révisée non seulement afin de
 déterminer si elle est conforme à la Constitution,
 mais également si elle est autorisée par les disposi-
 i tions habilitantes. Si elle excède leur portée, elle sera
 déclarée *ultra vires*. Je ne vois pas pourquoi une
 forme encore plus subordonnée de pouvoir législatif
 (qui s'exerce, par exemple, par voie d'arrêté ministé-
 riel) devrait, simplement parce qu'on le qualifie de
 j «législatif», être protégé par une immunité plus
 grande que l'exercice du pouvoir législatif propre-

Regional Board of Commissioners of Police, [1979] 1 S.C.R. 311. I am not persuaded that the exercise of the Minister's disallowance power is subject to the immunity claimed.

Conclusion

Since I have concluded that the scope of paragraph 81(1)(m) does not confer on Indian band councils authority to operate or regulate the operation of gambling casinos on their reserves, unless licensed by a province, I do not need to rely on the arguments relating to the nature of the Minister's disallowance power.

For the reasons given this application for judicial review is denied.

ment dit. Pareille attitude serait incompatible avec l'arrêt *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311, qui a mis fin à la catégorisation des actes de l'administration aux fins du contrôle judiciaire. Je ne suis pas convaincue que l'exercice du pouvoir d'annulation du ministre est protégé par l'immunité à laquelle prétendent les requérants.

a Conclusion

Ayant conclu que l'alinéa 81(1)m) ne confère pas aux conseils de bandes indiennes le pouvoir d'exploiter des casinos sur leurs réserves ou d'en réglementer l'exploitation, à moins qu'un permis leur ait été délivré par la province, je n'estime pas nécessaire de m'appuyer sur les arguments relatifs à la nature du pouvoir d'annulation du ministre.

d Pour les motifs exposés, la demande de contrôle judiciaire est rejetée.