

Donald George Mitchell and Milton Management Ltd. *Appellants*

v.

Peguis Indian Band, Louis J. Stevenson, Albert Thompson, Oliver Sutherland, Ronald Williams and Robert Sutherland, as the Chief and Councillors, respectively, of the Band *Respondents*

INDEXED AS: MITCHELL v. PEGUIS INDIAN BAND

File No.: 19439.

1989: February 24; 1990: June 21.

Present: Dickson C.J. and Lamer, Wilson, La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka and Gonthier JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR MANITOBA

Indians — Personal property on reserve given under an agreement between the band and Her Majesty — Property not subject to attachment at suit of non-native — Provincial government agreeing to rebate provincial sales tax to Indian bands — Action pending for payment of contingency fee by negotiator acting on behalf of bands — Prejudgment garnishing order granted — Whether or not moneys owed by province personal property on reserve — Whether or not term "Her Majesty" extending to Crown in right of the province — Indian Act, R.S.C. 1970, c. 1-6, ss. 89(1), 90(1)(b).

Manitoba Hydro invalidly imposed a tax upon the Peguis Indians in respect of the sale of electricity on a reserve. The Government of Manitoba subsequently settled the Indians' claim for the return of the taxes paid. Appellants obtained a prejudgment garnishing order against the settlement to the extent of their fees for representing the Indians in the settlement negotiations. Respondents applied to have the garnishing order set aside because personal property given pursuant to treaty and deemed to be on a reserve is not subject to attachment by a non-Indian. Both the trial judge and the Court of Appeal held that the funds could not be garnished. Their conclusion was based on their interpretation of s. 90(1)(b) of the *Indian Act*.

Donald George Mitchell et Milton Management Ltd. *Appellants*

c.

^a **La bande indienne Peguis, Louis J. Stevenson, Albert Thompson, Oliver Sutherland, Ronald Williams et Robert Sutherland, respectivement chef et conseillers**
^b **de la bande** *Intimés*

RÉPERTORIÉ: MITCHELL c. BANDE INDIENNE PEGUIS

N° du greffe: 19439.

c 1989: 24 février; 1990: 21 juin.

Présents: Le juge en chef Dickson et les juges Lamer, Wilson, La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka et Gonthier.

^d EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU MANITOBA

Indiens — Biens personnels situés sur une réserve donnés en vertu d'un accord entre la bande et Sa
^e *Majesté — Biens ne pouvant faire l'objet d'une saisie à la demande d'un non-Indien — Consentement du gouvernement provincial de rembourser aux bandes indiennes le montant de la taxe de vente provinciale — Action en cours du négociateur mandaté par les bandes visant*
^f *à obtenir le paiement d'honoraires calculés en fonction de l'issue de l'affaire — Ordonnance de saisie-arrêt avant jugement accordée — La somme due par la province est-elle un bien personnel situé sur une*
^g *réserve? — L'expression «Sa Majesté» s'étend-elle à la Couronne du chef de la province? — Loi sur les Indiens, S.R.C. 1970, ch. 1-6, art. 89(1), 90(1)(b).*

Hydro Manitoba a irrégulièrement imposé une taxe aux Indiens Peguis relativement à la vente d'électricité sur une réserve. Le gouvernement du Manitoba a par la suite réglé la réclamation des Indiens visant à obtenir le remboursement des taxes payées. Les appelants ont obtenu une ordonnance de saisie-arrêt applicable contre le règlement pour le montant des honoraires exigés pour représenter les Indiens dans la négociation du règlement.
ⁱ Les intimés ont demandé l'annulation de l'ordonnance de saisie-arrêt pour le motif que les biens personnels donnés en vertu d'un traité et tenus pour situés sur une réserve ne peuvent faire l'objet d'une saisie par un non-Indien. Le juge de première instance et la Cour d'appel ont tous deux conclu que la somme ne peut être saisie-arrêtée. Leur conclusion est fondée sur leur interprétation de l'al. 90(1)(b) de la *Loi sur les Indiens*.

The courts below held that the garnished moneys were personal property given to a band under an agreement between a band and Her Majesty, and that the words "Her Majesty" in s. 90(1)(b) of the Act include not only the federal Crown but also the provincial Crown. These courts concluded that the moneys in question were "personal property" within the meaning of s. 90(1)(b) and so deemed to be situated on a reserve and, therefore, protected from garnishment by virtue of s. 89(1).

Held: The appeal should be dismissed.

Per La Forest, Sopinka and Gonthier JJ.: Section 90(1)(b) did not serve to protect property held by the province from garnishment. The term "Her Majesty" in the *Indian Act* refers to the federal Crown when unqualified. The Act defines an area of federal responsibility and the wording of s. 90(1)(a) indicates that "Her Majesty" was to be limited to the federal Crown. No specific terms expand the meaning of the expression in s. 90(1)(b). Similarly, Indian treaties are matters of federal concern and the terms "treaty" and "agreement" in s. 90(1)(b) take colour from one another. Finally, the "given" in s. 90(1)(b) is a distinct and pointed reference to the process of cession of Indian lands.

"Her Majesty" bears a uniform meaning throughout s. 90. The section applies solely to such personal property conferred by the federal Crown in the course of fulfilling its obligations to native peoples, whether pursuant to its treaty commitments or its responsibilities flowing from s. 91(24) of the *Constitution Act, 1867*. No other interpretation concords with the tenor of the obligations historically assumed by the Crown *vis-à-vis* the property of native peoples.

Section 90 must be read in conjunction with ss. 87 and 89. These provisions should not be ascribed an overly broad purpose. They are not intended to confer privileges on Indians in respect of any property they may acquire and possess, wherever situated. Rather, they are to insulate the property interests of Indians in their reserve lands from the intrusions and interference of the larger society so as to ensure that Indians are not dispossessed of their entitlements.

The statutory notional *situs* of s. 90(1)(b) operates to protect personal property given to Indians by "Her Majesty" pursuant to a "treaty or agreement" in the same manner as property on a reserve regardless of its actual *situs*. Since the term "Her Majesty" in s.

Les tribunaux d'instance inférieure ont statué que la somme saisie-arrêtée constitue un bien personnel donné à une bande en vertu d'un accord entre une bande et Sa Majesté et que l'expression «Sa Majesté» à l'al. 90(1)(b) comprend non seulement la Couronne fédérale mais aussi la Couronne provinciale. Ces tribunaux ont conclu que la somme en question est un «bien personnel» au sens de l'al. 90(1)(b) et qu'elle est, par conséquent, réputée située sur une réserve et donc ne pouvoir faire l'objet d'une saisie-arrêt en vertu du par. 89(1).

Arrêt: Le pourvoi est rejeté.

Les juges La Forest, Sopinka et Gonthier: L'alinéa 90(1)(b) ne sert pas à soustraire à la saisie-arrêt les biens détenus par la province. L'expression «Sa Majesté», sans autre précision, dans la *Loi sur les Indiens* se rapporte à la Couronne fédérale. La Loi définit un domaine de responsabilité fédérale et la formulation de l'al. 90(1)(a) indique que l'expression «Sa Majesté» doit être restreinte à la Couronne fédérale. Aucun mot précis ne vient élargir le sens de l'expression contenue à l'al. 90(1)(b). De même, les traités conclus avec les Indiens relèvent du domaine fédéral et les termes «traité» et «accord» à l'al. 90(1)(b) déteignent l'un sur l'autre. Enfin, le terme «donnés» utilisé à l'al. 90(1)(b) est une mention distincte et significative du processus de cession des terres indiennes.

L'expression «Sa Majesté» a un sens uniforme dans tout l'art. 90. L'article s'applique seulement aux biens personnels que la Couronne fédérale accorde aux Indiens dans l'exécution de ses obligations envers les peuples autochtones, que ce soit conformément à ses engagements par traité ou à ses responsabilités découlant du par. 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Aucune autre interprétation n'est conforme à la teneur des obligations dont s'est historiquement acquittée la Couronne à l'égard des biens des peuples autochtones.

L'article 90 doit être interprété conjointement avec les art. 87 et 89. Il faut éviter d'accorder une portée trop large à ces dispositions. Elles n'ont pas pour but d'accorder des privilèges aux Indiens à l'égard des biens qu'ils peuvent acquérir et posséder, peu importe l'endroit où ils sont situés. Leur but est plutôt de protéger des ingérences et des entraves de la société en général les droits de propriété des Indiens sur leurs terres réservées pour veiller à ce que ceux-ci ne soient pas dépouillés de leurs droits.

Le *situs* fictif prévu à l'al. 90(1)(b) a pour effet de protéger les biens personnels donnés aux Indiens par «Sa Majesté», conformément à un «traité ou accord», de la même manière que les biens situés sur une réserve sans égard à leur véritable *situs*. Puisque l'expression «Sa

1990 CanLII 117 (SCC)

90(1)(b) is limited to the federal Crown, the exemptions and privileges of ss. 87 and 89 apply solely in respect of such property as the federal Crown gives to Indians in acquitting itself of its responsibilities pursuant to treaties, and their ancillary agreements. This interpretation of s. 90(1)(b) is consistent with the tenor of the obligations that the Crown has always assumed *vis-à-vis* the protection of native property.

Any interpretation of s. 90(1)(b) that sees the purpose of that section as extending beyond that of preventing non-natives from interfering with property that enures to Indians as a result of the Crown's obligations under treaties and ancillary agreements, gives a novel and unprecedented extension to the protections that have up to now been conferred by the Crown on the property of Indians. Parliament, if it had intended to cast aside these traditional constraints, would have expressed this intention in the clearest of terms.

Treaties and statutes relating to Indians should be liberally construed and doubtful expressions resolved in favour of the Indians but somewhat different considerations apply to treaties than to statutes. The Crown enjoyed a superior bargaining position when it negotiated treaties with native peoples and they must be read as the Indians would have understood them. Statutes relating to Indians, however, are an expression of the will of Parliament and import different considerations. The salutary rule that statutory ambiguities be resolved in favour of the Indians does not imply automatic acceptance of a given construction simply because it may be expected that the Indians would favour it over any competing interpretation. It is necessary to reconcile any given interpretation with the policies the Act seeks to promote.

Parliament, in enacting s. 90(1)(b), did not intend that the privileges of ss. 87 and 89 exempt Indian bands from taxation and civil process in respect of all personal property that they may acquire pursuant to all agreements with that level of government, regardless of where that property is located. Since "Her Majesty" in s. 90(1)(b) is limited to the federal Crown, this section has no application to the agreement that was entered into between the Government of Manitoba and the respondents.

Though s. 90(1)(a) does not afford the Indians protection against attachment by garnishment, such attachment is otherwise inconsistent with the operation of the *Indian Act*. Given the broad purpose of s. 87(b) to

Majesté» à l'al. 90(1)(b) est restreinte à la Couronne fédérale, les exemptions et privilèges des art. 87 et 89 s'appliquent seulement aux biens que la Couronne fédérale donne aux Indiens en s'acquittant de ses responsabilités conformément aux traités et à leurs accords accessoires. Cette interprétation de l'al. 90(1)(b) est conforme à la teneur des obligations que la Couronne s'est toujours engagée à respecter à l'égard de la protection des biens des autochtones.

Toute interprétation de l'al. 90(1)(b) selon laquelle cette disposition n'a pas seulement pour objet d'empêcher les non-Indiens de porter atteinte aux biens qui échoient aux Indiens par suite des obligations qui incombent à la Couronne en vertu de traités et d'accords accessoires confère une extension nouvelle et sans précédent aux protections qui ont jusqu'à maintenant été accordées par la Couronne aux biens des Indiens. Si le Parlement avait eu l'intention d'écarter ces limites traditionnelles, il l'aurait exprimé clairement.

Les traités et les lois visant les Indiens devraient recevoir une interprétation libérale et toute ambiguïté devrait profiter aux Indiens. Cependant, des considérations quelque peu différentes s'appliquent aux traités par rapport aux lois. La Couronne jouissait d'un pouvoir de négociation supérieur au moment de la négociation des traités avec les peuples autochtones et ces traités doivent s'interpréter selon ce que les Indiens en auraient compris. Les lois relatives aux Indiens sont cependant l'expression de la volonté du Parlement et font intervenir des considérations différentes. La règle salubre portant que les ambiguïtés législatives doivent profiter aux Indiens ne revient pas à accepter automatiquement une interprétation donnée pour la simple raison qu'il peut être vraisemblable que les Indiens la préféreraient à toute autre interprétation différente. Il est nécessaire de concilier toute interprétation donnée avec les politiques que la Loi tente de promouvoir.

En adoptant l'al. 90(1)(b), le Parlement n'a pas voulu que les privilèges des art. 87 et 89 soustraient les bandes indiennes à la taxation et à l'application des règles du droit civil à l'égard de tous les biens personnels qu'ils peuvent acquérir conformément à tous les accords conclus avec ce palier de gouvernement, sans égard au lieu où ces biens sont situés. Puisque l'expression «Sa Majesté» à l'al. 90(1)(b) est restreinte à la Couronne fédérale, cette disposition ne s'applique pas à l'accord conclu entre le gouvernement du Manitoba et les intimés.

Bien que l'al. 90(1)(a) ne protège pas les Indiens contre la saisie-arrêt, une telle saisie est par ailleurs incompatible avec l'application de la *Loi sur les indiens*. Compte tenu de l'objectif général de l'al. 87(b), qui est de

protect Indian property on reserves from taxation, it would be truly anomalous if the province could do this illegally and then authorize the attachment of the tax moneys, a procedure tantamount to allowing provincial law to do indirectly what it cannot do directly, i.e., attach the personal property of Indians on reserves.

Moreover, the words "moneys due or accruing due to persons employed or paid by the government" in s. 3 of the *Garnishment Act* refer solely to debts of the Government arising pursuant to agreements relating to the provision of work or services.

Per Lamer, Wilson and L'Heureux-Dubé JJ.: The interpretation of s. 90(1)(b) given by La Forest J. and his conclusion that, as between the Government of Manitoba and the Indians, the Indians are entitled to the moneys were agreed with.

Once it is held that the moneys are not in fact situate on the reserve or deemed to be so and that they do constitute a debt, that debt is subject to garnishment at the hands of an innocent third party. The way in which the debt arose does not affect an innocent third party seeking to initiate garnishment proceedings with respect to that debt.

The *Garnishment Act* does not apply to the Crown so to permit the garnishment by the appellants of moneys owing by the Crown to the Indians under the settlement. The words "moneys due or accruing due to persons employed or paid by the government" in s. 3 of the *Garnishment Act* refer solely to debts of the Government arising pursuant to agreements relating to the provision of work or services. These words do not extend to lift the Government's immunity in respect of the garnishment proceedings which the appellant sought to initiate.

Per Dickson C.J.: Under the *Nowegijick* principle, ambiguities in the interpretation of treaties and statutes relating to Indians are to be resolved in favour of the Indians and aboriginal understandings of words and corresponding legal concepts in Indian treaties are to be preferred over more legalistic and technical constructions. This principle is concerned with interpreting a statute or treaty with respect to the persons who are its subjects—Indians—and not with interpreting a statute in favour of Indians simply because it is the State that is the other interested party.

The *Nowegijick* principle applies even if a civil party other than the State will lose out. Canadian society at

soustraire à la taxation les biens des Indiens situés sur une réserve, il serait vraiment anormal que la province puisse le faire illégalement pour ensuite autoriser la saisie des montants de taxe, une procédure qui reviendrait à permettre au droit provincial de faire indirectement ce qu'il ne peut faire directement, c'est-à-dire saisir les biens personnels des Indiens situés sur une réserve.

De plus, les termes «les sommes dues ou à échoir aux personnes employées ou payées par le gouvernement» à l'art. 3 de la *Loi sur la saisie-arrêt* se rapportent seulement aux dettes du gouvernement découlant des accords relatifs au travail ou à la fourniture de services.

Les juges Lamer, Wilson et L'Heureux-Dubé: On partage l'interprétation de l'al. 90(1)b) que donne le juge La Forest et sa conclusion qu'en ce qui concerne le gouvernement du Manitoba et les Indiens, ces derniers ont droit aux sommes.

Une fois établi que les sommes ne sont pas dans les faits situées sur la réserve ni réputées y être situées et qu'elles constituent bel et bien une dette, cette dette peut faire l'objet d'une saisie-arrêt entre les mains d'un tiers innocent. La manière dont naît une dette n'a pas de répercussions sur le tiers innocent qui cherche à engager des procédures de saisie-arrêt relativement à cette dette.

La *Loi sur la saisie-arrêt* ne s'applique pas à la Couronne de façon à permettre aux appelants de saisir-arrêter les sommes que la Couronne doit aux Indiens en vertu du règlement. Les mots «les sommes dues ou à échoir aux personnes employées ou payées par le gouvernement», que l'on trouve à l'art. 3 de la *Loi sur la saisie-arrêt*, se rapportent seulement aux dettes du gouvernement découlant d'ententes quant au travail ou à la fourniture de services. Ces mots ne vont pas jusqu'à lever l'immunité du gouvernement relativement aux procédures de saisie-arrêt que les appelants cherchent à engager.

Le juge en chef Dickson: Selon la règle formulée dans l'arrêt *Nowegijick*, les ambiguïtés dans l'interprétation des traités et des lois visant les Indiens doivent profiter aux Indiens et la compréhension qu'ont les autochtones des termes et des concepts juridiques correspondants contenus dans les traités avec les Indiens doit être préférée aux interprétations plus strictes et formalistes. Cette règle porte sur l'interprétation d'une loi ou d'un traité relativement aux personnes qui y sont assujetties, les Indiens, et non sur l'interprétation d'une loi au profit des Indiens pour la seule raison que l'autre partie intéressée est l'État.

La règle de l'arrêt *Nowegijick* s'applique même si c'est une partie civile autre que l'État qui échouera. La

1990 CanLII 117 (SCC)

large must bear the historical burden of the current situation of native peoples. Section 89(1) explicitly provides that a non-Indian cannot attach personal property of an Indian in certain circumstances and contemplates Indians being favoured *vis-à-vis* non-Indians. Therefore, it would be inconsistent with *Nowegijick* to interpret s. 90 (which extends s. 89's protection) in a restrictive manner.

A broad interpretation of the *Garnishment Act* and the particular provision which allows and facilitates the garnishing of government was assumed, without deciding, to be valid for the purposes of this appeal. Without s. 90, the *situs* of the debt would be the location of the debtor, i.e., off the reserve.

The definition of "Her Majesty" in the *Interpretation Act* includes the provincial Crowns and whether or not both Crowns are included depends on the statutory context. The words "Her Majesty" in a federal statute are not necessarily limited to the Crown in right of Canada: they can refer to the province. The ambiguity here lay in whether they did indeed refer to the province.

"Her Majesty" in s. 90(1)(b) of the *Indian Act* refers to both the federal and provincial Crowns. An application of the *Nowegijick* principle supported this conclusion. (Contextual arguments that the term referred only to the federal Crown were inconclusive and therefore an ambiguity arose.) Further, from the aboriginal perspective, any divisions that the Crown has imposed on itself, such as the federal and provincial Crown, are internal to itself and do not alter the basic structure of Sovereign-Indian relations.

The extent to which aboriginal peoples are affected only by decisions and actions of the federal Crown can be over-emphasized. Part and parcel of the division of powers is the incidental effects doctrine: a law in relation to a matter within the competence of one level of government may validly affect a matter within the competence of the other. As long as Indians are not affected *qua* Indians, a provincial law may affect Indians, and significantly so in terms of everyday life. Section 88 of the *Indian Act* greatly increases the extent to which the provinces can affect Indians by acknowledging the validity of laws of general application, unless they are supplanted by treaties or federal law. This fluidity of responsibility across lines of jurisdiction accords well with the fact that the newly entrenched s.

société canadienne dans son ensemble doit porter le fardeau historique de la situation actuelle des peuples autochtones. Le paragraphe 89(1) prévoit explicitement que, dans certaines circonstances, un non-Indien ne peut saisir les biens personnels d'un Indien et il prévoit que les Indiens seront favorisés face aux non-Indiens. Par conséquent, il serait incompatible avec l'arrêt *Nowegijick* d'interpréter d'une manière restrictive l'art. 90 (qui étend la protection de l'art. 89).

On présume, sans le décider, qu'une interprétation large de la *Loi sur la saisie-arrêt* et de la disposition particulière qui permet et facilite la saisie-arrêt entre les mains du gouvernement est valide aux fins du présent pourvoi. En l'absence de l'art. 90, le *situs* de la dette se trouverait au domicile du débiteur, c'est-à-dire à l'extérieur de la réserve.

La définition de «Sa Majesté» contenue dans la *Loi d'interprétation* comprend les Couronnes provinciales et la question de savoir si les deux Couronnes sont visées dépend du contexte de la loi. L'expression «Sa Majesté» dans une loi fédérale n'est pas nécessairement restreinte à la Couronne du chef du Canada: elle peut se rapporter à la province. En l'espèce, l'ambiguïté découle de la question de savoir si, en réalité, elle le fait.

L'expression «Sa Majesté» à l'al. 90(1)(b) de la *Loi sur les Indiens* se rapporte tant à la Couronne fédérale qu'à la Couronne provinciale. L'application de la règle de l'arrêt *Nowegijick* justifie cette conclusion. (Les arguments contextuels selon lesquels l'expression ne se rapporte qu'à la Couronne fédérale ne sont pas convaincants et, par conséquent, il se présente une ambiguïté.) En outre, du point de vue des autochtones, la Couronne est indivisible et toute division que la Couronne s'est imposée à elle-même, comme la Couronne fédérale et la Couronne provinciale, est interne et ne modifie aucunement la structure fondamentale des rapports entre le souverain et les Indiens.

On peut surestimer la mesure dans laquelle les peuples autochtones ne sont touchés que par les décisions et les actes de la Couronne fédérale. Fait partie du partage des compétences la théorie des effets accessoires suivant laquelle une règle de droit relative à un chef de compétence d'un palier de gouvernement peut valablement toucher un chef de compétence de l'autre palier. Tant que les Indiens ne sont pas touchés en tant qu'Indiens, une loi provinciale peut les viser, et même de façon significative, dans la vie de tous les jours. L'article 88 de la *Loi sur les Indiens* augmente considérablement la mesure dans laquelle les provinces peuvent toucher les Indiens en reconnaissant la validité des lois d'application générale, à moins qu'elles ne soient supplantées par des traités ou des lois fédérales. Ce chevauchement des

35 of the *Constitution Act, 1982*, applies to all levels of government in Canada.

The term "personal property" in s. 90(1)(b) includes intangible property such as the right to payment of money. There was no compelling reason why the words "personal property" must be given a common meaning that fits both s. 90(1)(a) and (b). The meaning in s. 90(1)(b) is not limited to tangible or physical property because the meaning in s. 90(1)(a) is so limited.

The personal property in question was a debt, not money *per se*, and respondents were given the right to be paid money. This right or debt was in existence when the garnishing order was issued. It was not necessary that actual money be paid before s. 90(1)(b) became applicable.

The word "agreement" in s. 90(1)(b) was not to be read *ejusdem generis* with the word "treaty". Here, there was an agreement with the province to refund the tax in exchange for the execution of releases made by the bands involved. Assuming the applicability of the *ejusdem generis* rule, there was no reason why it should prevail over the *Nowegijick* principle of resolving ambiguities in favour of Indians.

Cases Cited

By La Forest J.

Distinguished: *Attorney-General for Quebec v. Nipissing Central Railway Co.*, [1926] A.C. 715; *Nickel Rim Mines Ltd. v. Attorney General for Ontario*, [1967] S.C.R. 672; **referred to:** *Greyeyes v. The Queen*, [1978] 2 F.C. 385; *Guerin v. The Queen*, [1984] 2 S.C.R. 335; *Canadian Pacific Ltd. v. Paul*, [1988] 2 S.C.R. 654; *Bryan v. Itasca County*, 426 U.S. 373 (1976); *Francis v. The Queen*, [1956] S.C.R. 618; *Leonard v. R. in Right of British Columbia* (1984), 52 B.C.L.R. 389, leave to appeal refused, [1984] 2 S.C.R. viii; *Leighton v. B.C. (Gov't)*, [1989] 3 C.N.L.R. 136; *Metlakatla Ferry Service Ltd. v. B.C. (Gov't)* (1987), 12 B.C.L.R. (2d) 308; *Bank of Nova Scotia v. Blood*, [1990] 1 C.N.L.R. 16; *Nowegijick v. The Queen*, [1983] 1 S.C.R. 29; *United States v. Powers*, 305 U.S. 527 (1939).

By Wilson J.

Referred to: *Canadian National Railways Co. v. Croteau*, [1925] S.C.R. 384; *The King v. Central Railway*

responsabilités de part et d'autre de la ligne de partage des compétences est tout à fait conforme au fait que le nouvel art. 35 enchâssé dans la *Loi constitutionnelle de 1982* s'applique à tous les paliers de gouvernement au Canada.

L'expression «biens personnels» à l'al. 90(1)(b) comprend des biens immatériels comme le droit au paiement d'une somme. Il n'y a aucune raison sérieuse de donner à l'expression «biens personnels» un sens identique applicable aux deux al. 90(1)(a) et (b). Le sens de l'expression à l'al. 90(1)(b) ne se limite pas aux biens matériels du fait que le sens à l'al. 90(1)(a) est ainsi limité.

Le bien personnel en question est une dette et non de l'argent en tant que tel, et on a donné aux intimés le droit d'être payés. Ce droit ou cette dette existait lorsque l'ordonnance de saisie-arrêt a été rendue. Il n'était pas nécessaire qu'une somme soit effectivement versée pour que l'al. 90(1)(b) devienne applicable.

La règle *ejusdem generis* ne s'applique pas à l'interprétation du terme «accord» de l'al. 90(1)(b) lorsqu'il est rapproché du terme «traité». En l'espèce, il y avait un accord avec la province prévoyant le remboursement de la taxe en échange de la signature des renoncations par les bandes indiennes concernées. En supposant que la règle *ejusdem generis* s'applique, il n'y a aucune raison pour laquelle elle devrait avoir prépondérance sur la règle de l'arrêt *Nowegijick* portant que les ambiguïtés doivent profiter aux Indiens.

Jurisprudence

Citée par le juge La Forest

Distinction d'avec les arrêts: *Attorney-General for Quebec v. Nipissing Central Railway Co.*, [1926] A.C. 715; *Nickel Rim Mines Ltd. v. Attorney General for Ontario*, [1967] R.C.S. 672; **arrêts mentionnés:** *Greyeyes c. La Reine*, [1978] 2 C.F. 385; *Guerin c. La Reine*, [1984] 2 R.C.S. 335; *Canadien Pacifique Ltée c. Paul*, [1988] 2 R.C.S. 654; *Bryan v. Itasca County*, 426 U.S. 373 (1976); *Francis v. The Queen*, [1956] R.C.S. 618; *Leonard v. R. in Right of British Columbia* (1984), 52 B.C.L.R. 389, autorisation de pourvoi refusée, [1984] 2 R.C.S. viii; *Leighton v. B.C. (Gov't)*, [1989] 3 C.N.L.R. 136; *Metlakatla Ferry Service Ltd. v. B.C. (Gov't)* (1987), 12 B.C.L.R. (2d) 308; *Bank of Nova Scotia v. Blood*, [1990] 1 C.N.L.R. 16; *Nowegijick c. La Reine*, [1983] 1 R.C.S. 29; *United States v. Powers*, 305 U.S. 527 (1939).

Citée par le juge Wilson

Arrêts mentionnés: *Canadian National Railways Co. v. Croteau*, [1925] R.C.S. 384; *The King v. Central*

1990 CanLII 117 (SCC)

Signal Co., [1933] S.C.R. 555; *R. v. Eldorado Nuclear Ltd.*, [1983] 2 S.C.R. 551.

By Dickson C.J.

Applied: *Nowegijick v. The Queen*, [1983] 1 S.C.R. 29; **considered:** *Nickel Rim Mines Ltd. v. Attorney General for Ontario*, [1967] S.C.R. 672; *Attorney-General for Quebec v. Nipissing Central Railway Co.*, [1926] A.C. 715; *Guerin v. The Queen*, [1984] 2 S.C.R. 335; **referred to:** *Maritime Bank of Canada (Liquidators of) v. Receiver-General of New Brunswick*, [1892] A.C. 437; *R. v. Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs, Ex parte Indian Association of Alberta*, [1982] 1 Q.B. 892; *Alberta Government Telephones v. Canada (Canadian Radio-television and Telecommunications Commission)*, [1989] 2 S.C.R. 225; *Metlakatla Ferry Service Ltd. v. B.C. (Gov't)* (1987), 12 B.C.L.R. (2d) 308; *Brown v. The Queen in Right of British Columbia*, [1979] 3 C.N.L.R. 67; *Kuhn v. Starr*, (Ferg J., Man. Q.B., unreported, October 28, 1976); *Mintuck v. Valley River Band 63A*, [1978] 2 W.W.R. 159; *Greyeyes v. The Queen*, [1978] 2 F.C. 385; *The Queen v. National Indian Brotherhood*, [1979] 1 F.C. 103; *Fricke and Seaton Timber Ltd. v. Mitchell* (1985), 67 B.C.L.R. 227; *Fayerman Bros. Ltd. v. Peter Ballantyne Indian Band*, [1986] 1 C.N.L.R. 6; *Williams v. Canada*, [1989] 1 C.N.L.R. 184.

Statutes and Regulations Cited

An Act for the protection of the Indians in Upper Canada from imposition, and the property occupied or enjoyed by them from trespass and injury, S.C. 1850, c. 74, s. 4.
Constitution Act, 1867, s. 91(24).
Constitution Act, 1982, s. 35.
Garnishment Act, R.S.M. 1970, c. G20, C.C.S.M., c. G20, s. 3.
Indian Act, R.S.C. 1970, c. I-6, ss. 4(3), 15, 16(2), (3), 18, 31(3), 32, 34(2), 35(1), 36, 37, 38, 39, 40, 41, 48(8), 53(3), 59(a), 67, 72, 87(a), (b), 88, 89(1), (2), 90(1)(a), (b), (2), (3), 91, 92, 93, 103(3), 104(1), 114(1).
Indian Act, 1876, S.C. 1876, c. 18, ss. 25 et seq., 64, 65, 66, 69.
Indian Act, S.C. 1951, c. 29, s. 90.
Interpretation Act, R.S.C. 1952, c. 158, s. 15.
Interpretation Act, R.S.C. 1970, c. I-23, ss. 16, 28.
 Order-in-Council No. 253 (Manitoba), March 9, 1983.
Proceedings Against the Crown Act, R.S.M. 1987, c. P140, s. 16(6).
Railway Act, 1919, S.C. 1919, c. 68, s. 189.

Railway Signal Co., [1933] R.C.S. 555; *R. c. Eldorado Nucléaire Ltée*, [1983] 2 R.C.S. 551.

Citée par le juge en chef Dickson

Arrêt appliqué: *Nowegijick c. La Reine*, [1983] 1 R.C.S. 29; **arrêts examinés:** *Nickel Rim Mines Ltd. v. Attorney General for Ontario*, [1967] R.C.S. 672; *Attorney-General for Quebec v. Nipissing Central Railway Co.*, [1926] A.C. 715; *Guerin c. La Reine*, [1984] 2 R.C.S. 335; **arrêts mentionnés:** *Maritime Bank of Canada (Liquidators of) v. Receiver-General of New Brunswick*, [1892] A.C. 437; *R. v. Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs, Ex parte Indian Association of Alberta*, [1982] 1 Q.B. 892; *Alberta Government Telephones c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes)*, [1989] 2 R.C.S. 225; *Metlakatla Ferry Service Ltd. v. B.C. (Gov't)* (1987), 12 B.C.L.R. (2d) 308; *Brown v. The Queen in Right of British Columbia*, [1979] 3 C.N.L.R. 67; *Kuhn v. Starr*, (le juge Ferg, B.R. Man., décision inédite rendue le 28 octobre 1976); *Mintuck v. Valley River Band 63A*, [1978] 2 W.W.R. 159; *Greyeyes c. La Reine*, [1978] 2 C.F. 385; *La Reine c. National Indian Brotherhood*, [1979] 1 C.F. 103; *Fricke and Seaton Timber Ltd. v. Mitchell* (1985), 67 B.C.L.R. 227; *Fayerman Bros. Ltd. v. Peter Ballantyne Indian Band*, [1986] 1 C.N.L.R. 6; *Williams v. Canada*, [1989] 1 C.N.L.R. 184.

f Lois et règlements cités

Acte des Sauvages, 1876, S.C. 1876, ch. 18, art. 25 et suiv., 64, 65, 66, 69.
Acte pour protéger les sauvages dans le Haut Canada, contre la fraude, et les propriétés qu'ils occupent ou dont ils ont jouissance, contre tous empiètements et dommages, S.C. 1850, ch. 74, art. 4.
 Décret n° 253 (Manitoba), 9 mars 1983.
Loi constitutionnelle de 1867, art. 91(24).
Loi constitutionnelle de 1982, art. 35.
Loi des chemins de fer, 1919, S.C. 1919, ch. 68, art. 189.
Loi d'interprétation, S.R.C. 1952, ch. 158, art. 15.
Loi d'interprétation, S.R.C. 1970, ch. I-23, art. 16, 28.
Loi sur la Cour suprême, S.R.C. 1952, ch. 259, art. 105.
Loi sur la saisie-arrêt, L.R.M. 1970, ch. G20, C.P.L.M., ch. G20, art. 3.
Loi sur les Indiens, S.C. 1951, ch. 29, art. 90.
Loi sur les Indiens, S.R.C. 1970, ch. I-6, art. 4(3), 15, 16(2), (3), 18, 31(3), 32, 34(2), 35(1), 36, 37, 38, 39, 40, 41, 48(8), 53(3), 59a), 67, 72, 87a), b), 88, 89(1), (2), 90(1)a), b), (2), (3), 91, 92, 93, 103(3), 104(1), 114(1).

Royal Proclamation of 1763, R.S.C. 1970, App. II, No. 1.

Supreme Court Act, R.S.C. 1952, c. 259, s. 105.

Authors Cited

Bartlett, Richard Hamilton. *Indians and Taxation in Canada*, 2nd ed. Saskatoon: University of Saskatchewan, Native Law Centre, 1987.

British Columbia. Law Reform Commission. *Report on Attachment of Debts Act*. Victoria: 1978.

Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 2nd ed. Toronto: Carswells, 1985.

Hogg, Peter W. *Liability of the Crown*, 2nd ed. Toronto: Carswells, 1989.

New Brunswick. Law Reform Division of the New Brunswick Department of Justice. *Third Report of the Consumer Protection Project*, vol. II. *Legal Remedies of the Unsecured Creditor After Judgment*. Fredericton: 1976.

Ontario. Law Reform Commission. *Report on the Enforcement of Judgment Debts and Related Matters*. Toronto: 1981.

Ontario. Law Reform Commission. *Report on the Liability of the Crown*. Toronto: 1989.

Slattery, Brian. "Understanding Aboriginal Rights" (1987), 66 *Can. Bar Rev.* 727.

APPEAL from a judgment of the Manitoba Court of Appeal (1983), 39 Man. R. (2d) 180, [1986] 2 W.W.R. 477, [1985] 2 C.N.L.R. 90, dismissing an appeal from a judgment of Morse J. (1983), 22 Man. R. (2d) 286, [1983] 5 W.W.R. 117, [1983] 4 C.N.L.R. 50, finding moneys not subject to garnishing order granted by Referee Richardson. Appeal dismissed.

Paul R. Anderson and Kenneth G. Houston, Q.C., for the appellants.

Paul B. Forsyth, for the respondents.

The following are the reasons delivered by

THE CHIEF JUSTICE—The broad issue in this appeal is whether certain moneys agreed to be paid by the Government of Manitoba to 54 Indian bands, and garnished before judgment by the appellants, Mr. Mitchell and Milton Management Ltd., can be considered "personal property of . . . a band situated on a reserve" within the meaning of s. 89(1) of the *Indian Act*, R.S.C. 1970, c. I-6 (the Act), and therefore not subject to attachment. Section 89(1) reads:

Loi sur les procédures contre la Couronne, L.R.M. 1987, ch. P140, art. 16(6).

Proclamation royale de 1763, S.R.C. 1970, app. II, n° 1.

Doctrine citée

Bartlett, Richard Hamilton. *Indians and Taxation in Canada*, 2nd ed. Saskatoon: University of Saskatchewan, Native Law Centre, 1987.

British Columbia. Law Reform Commission. *Report on Attachment of Debts Act*. Victoria: 1978.

Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 2nd ed. Toronto: Carswells, 1985.

Hogg, Peter W. *Liability of the Crown*, 2nd ed. Toronto: Carswells, 1989.

Nouveau-Brunswick. Division de réforme du droit du ministère de la Justice. *Third Report of the Consumer Protection Project*, vol. II. *Legal Remedies of the Unsecured Creditor After Judgment*. Fredericton: 1976.

Ontario. Commission de réforme du droit. *Report on the Enforcement of Judgment Debts and Related Matters*. Toronto: 1981.

Ontario. Commission de réforme du droit. *Report on the Liability of the Crown*. Toronto: 1989.

Slattery, Brian. «Understanding Aboriginal Rights» (1987), 66 *R. du B. can.* 727.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Manitoba (1983), 39 Man. R. (2d) 180, [1986] 2 W.W.R. 477, [1985] 2 C.N.L.R. 90, qui a rejeté l'appel d'une décision du juge Morse (1983), 22 Man. R. (2d) 286, [1983] 5 W.W.R. 117, [1983] 4 C.N.L.R. 50, qui avait conclu que les sommes n'étaient pas assujetties à l'ordonnance de saisie-arrêt rendue par l'arbitre Richardson. Pourvoi rejeté.

Paul R. Anderson et Kenneth G. Houston, c.r., pour les appelants.

Paul B. Forsyth, pour les intimés.

Version française des motifs rendus par

LE JUGE EN CHEF—La question au cœur de ce pourvoi porte sur la qualification de certaines sommes que le gouvernement du Manitoba a consenti à verser à 54 bandes indiennes et qui ont fait l'objet d'une saisie-arrêt avant jugement par les appelants, M. Mitchell et Milton Management Ltd., à savoir s'il s'agit de «biens [. . .] personnels [. . .] d'une bande situés sur une réserve» au sens du par. 89(1) de la *Loi sur les Indiens*, S.R.C. 1970, ch. I-6 (la Loi), qui ne peuvent donc faire l'objet d'une saisie. Le paragraphe 89(1) se lit ainsi:

89. (1) Subject to this Act, the real and personal property of an Indian or a band situated on a reserve is not subject to charge, pledge, mortgage, attachment, levy, seizure, distress or execution in favour or at the instance of any person other than an Indian.

The following section of the Act contains a "deeming" provision crucial in deciding the issue presented by this appeal:

90. (1) For the purposes of sections 87 and 89, personal property that was

(a) purchased by Her Majesty with Indian moneys or moneys appropriated by Parliament for the use and benefit of Indians or bands, or

(b) given to Indians or to a band under a treaty or agreement between a band and Her Majesty,

shall be deemed always to be situated on a reserve.

Can the garnished moneys be said to be "personal property that was ... given to ... a band under ... [an] agreement between a band and Her Majesty"? This gives rise to the further question whether the words "Her Majesty" in s. 90(1)(b) of the Act can include the provincial Crown or are referable only to the federal Crown. If the moneys in question are found to be "personal property" within the meaning of s. 90(1)(b), they would be deemed to be situated on a reserve and, therefore, protected from garnishment under s. 89(1).

I—The Facts

The appellants issued a statement of claim in which it was alleged that (i) the First Nations Confederacy Inc., as representative of its member bands, retained Mr. Mitchell to act on its behalf in negotiating a rebate from the Government of Manitoba of sales tax paid by the bands over several years to Manitoba Hydro; (ii) it was a term of the agreement that Mr. Mitchell would be paid fees equivalent to 20 per cent of sales tax recovered, assessable to each band on a prorated basis, less such funds as might be received against fees from the Federal Department of Indian Affairs; (iii) Mr. Mitchell, through Milton Management Ltd., negotiated Hydro sales tax rebates with the Government of Manitoba and in the Fall of 1982, the Government of Manitoba agreed to pay the Indian bands sales tax rebates in the

89. (1) Sous réserve de la présente loi, les biens réels et personnels d'un Indien ou d'une bande situés sur une réserve ne peuvent pas faire l'objet d'un privilège, d'un nantissement, d'une hypothèque, d'une opposition, d'une réquisition, d'une saisie ou d'une exécution en faveur ou à la demande d'une personne autre qu'un Indien.

L'article suivant de la Loi comporte une présomption qui est essentielle à la résolution du présent pourvoi:

90. (1) Pour l'application des articles 87 et 89, les biens personnels qui ont été

a) achetés par Sa Majesté avec des deniers des Indiens ou des fonds votés par le Parlement à l'usage et au profit d'Indiens ou de bandes, ou

b) donnés aux Indiens ou à une bande en vertu d'un traité ou accord entre une bande et Sa Majesté,

sont toujours tenus pour situés sur une réserve.

Peut-on affirmer que les sommes saisies-arrêtées sont des «biens personnels qui ont été [...] donnés [...] à une bande en vertu d'un [...] accord entre une bande et Sa Majesté»? Cette question soulève celle de savoir si les termes «Sa Majesté» contenus à l'al. 90(1)b) de la Loi peuvent comprendre la Couronne provinciale ou s'ils ne se rapportent qu'à la Couronne fédérale. Si l'on conclut que les sommes en question sont des «biens personnels» au sens de l'al. 90(1)b), elles seraient réputées situées sur une réserve et donc ne pouvoir faire l'objet d'une saisie-arrêt en vertu du par. 89(1).

I—Les faits

Dans leur déclaration, les appelants allèguent ceci: (i) la First Nations Confederacy Inc., à titre de représentant des bandes qui en sont membres, a mandaté M. Mitchell pour négocier avec le gouvernement du Manitoba un remboursement de la taxe de vente payée à la Manitoba Hydro par les bandes au cours de plusieurs années; (ii) selon une modalité de l'accord, M. Mitchell percevrait des honoraires équivalant à 20 pour 100 du montant de taxe de vente récupéré et cette somme, moins les sommes reçues du ministère fédéral des Affaires indiennes à titre d'honoraires, serait répartie au prorata parmi les bandes; (iii) M. Mitchell, par l'intermédiaire de Milton Management Ltd., a négocié avec le gouvernement du Manitoba le remboursement de la taxe de vente de l'Hydro et, à l'automne 1982, le gouvernement du Manitoba a

amount of \$953,432, entitling Mr. Mitchell to a fee of \$190,668. The Federal Department of Indian Affairs contributed \$5,493 to Mr. Mitchell's fees, leaving a claim against the bands of \$185,175.

The respondent bands, in their statement of defence, deny the retainer. They allege that the Government of Manitoba, on its own initiative, and not as a result of the appellants' efforts, decided to refund to the Indian bands in Manitoba certain taxes which had been improperly collected from them. They say that the fee is so oppressive and excessive as to be unconscionable and, finally, that Mr. Mitchell is a member of the Institute of Chartered Accountants of Manitoba and as such is precluded from charging a fee contingent on the results of professional services.

On March 9, 1983, the Lieutenant Governor in Council of Manitoba passed Order-in-Council No. 253, on the submission of the Minister of Finance, which reads in part:

AND WHEREAS the Minister has received advice from a legal officer of the government advising him that taxes paid under The Revenue Act 1964 by Indians and Indian Bands were improperly collected since Section 87 of the Indian Act prohibited provinces from taxing electricity provided to Indians and Indian Bands which electricity was consumed by them on an Indian reservation;

AND WHEREAS it has been determined by the staff of his department and agreed to by representatives of those Indians and Indian Bands that a settlement amount of money for the period December 1, 1964, the date of the inception of The Revenue Act 1964 Part I which imposed the tax on electricity, up to and including March 20, 1980, at which time Manitoba Hydro exempted from tax those accounts of Indians and Indian Bands for which no tax is exigible under this Act, including interest totals \$994,840.00.

AND WHEREAS it is deemed advisable to establish a trust for the settlement of the claims of Indian Bands in respect of tax paid on electricity and provide for the administration of the trust;

... the Minister recommends:

consenti à rembourser aux bandes indiennes un montant de taxe de vente de 953 432 \$, ce qui permettait à M. Mitchell de toucher des honoraires de 190 668 \$. Le ministère fédéral des Affaires indiennes a versé 5 493 \$ à M. Mitchell pour ses honoraires, ce qui laissait un solde de 185 175 \$ à réclamer aux bandes.

Dans leur défense, les bandes intimées nient avoir à payer les honoraires. Elles prétendent que c'est de sa propre initiative, et non par suite des efforts des appelants, que le gouvernement du Manitoba a décidé de rembourser aux bandes indiennes du Manitoba certaines taxes qui avaient été perçues irrégulièrement. Elles affirment que les honoraires sont tellement oppressifs et excessifs qu'ils sont inadmissibles et, finalement, que M. Mitchell est membre de l'Institute of Chartered Accountants of Manitoba et qu'à ce titre il ne peut exiger d'honoraires calculés en fonction des résultats de ses services professionnels.

Le 9 mars 1983, le lieutenant-gouverneur en conseil du Manitoba a adopté le décret n° 253 à la demande du ministre des Finances, lequel se lit en partie ainsi:

[TRADUCTION] ET ATTENDU que le Ministre a reçu avis d'un conseiller juridique du gouvernement que les taxes versées en vertu de The Revenue Act 1964 par les Indiens et bandes indiennes ont été perçues sans droit puisque l'article 87 de la Loi sur les Indiens interdit aux provinces de taxer l'électricité qui est fournie aux Indiens et aux bandes indiennes et que ceux-ci consomment sur une réserve indienne;

ET ATTENDU que s'élève à 994 840 \$ la somme fixée par le personnel de son ministère et acceptée par les représentants de ces Indiens et bandes indiennes à titre de règlement pour la période du 1^{er} décembre 1964, date d'entrée en vigueur de la partie I de The Revenue Act 1964, qui imposait la taxe sur l'électricité, au 20 mars 1980 inclusivement, date à laquelle la Manitoba Hydro a exempté de la taxe les comptes des Indiens et des bandes indiennes pour lesquels aucune taxe n'était exigible en vertu de cette loi, y compris les intérêts.

ET ATTENDU que l'on juge préférable d'établir une fiducie pour le règlement des réclamations des bandes indiennes en ce qui concerne les taxes payées pour l'électricité et de pourvoir à l'administration de cette fiducie;

... le Ministre recommande:

THAT the amount of \$994,840. be transferred in the books of the government from appropriation (VII) (Finance) (4) (Taxation Division) (c) (Mining & Use Taxes Branch) (3) (Refunds) to a trust account to be held by the Minister of Finance on behalf of those Indians and Indian Bands as described on Schedule "A" attached, and paid out by him upon being satisfied that each Indian Band provides the Minister with satisfactory releases and assignments of their claims to their respective organizations;

THAT the Minister retain a holdback of 3% of the amount shown as payable in Schedule "A" from any payment made as provided above for a period of six years from March 9, 1983 to satisfy, if any, further claims made by Indians or Indian Bands for indemnification related to the payment of taxes on electricity for the above described period of time;

The appellants' claim has not yet come to trial. Rather, the substance of the current appeal, as I have indicated, stems from garnishment proceedings prior to judgment. After agreeing to allow an original garnishing order (obtained on January 10, 1983) to lapse because it was tying up the flow of important funds designated for social purposes, the appellants (on March 10, 1983, the day after the Order-in-Council established the trust fund) obtained a second prejudgment garnishing order against the tax rebate funds held in trust by the government to the amount of the fee claimed by the appellants, that is, \$185,175. In accordance with the garnishing order, the garnishee Government paid the garnished amount into court. The respondents applied to have the garnishing order set aside, and the moneys paid out of court, on the basis that such an order was inconsistent with ss. 89(1) and 90(1)(b) of the *Indian Act*. The respondents' contention was that s. 3 of the *Manitoba Garnishment Act*, R.S.M. 1970, c. G20, C.C.S.M., c. G20, permitting garnishment of the government of Manitoba, was not a provincial law applicable to Indians within the terms of s. 88 of the *Indian Act*. Section 88 of the *Indian Act* reads as follows:

QUE la somme de 994 840 \$ soit transférée dans les comptes du gouvernement, par prélèvement sur le crédit (VII)(Finance) (4) (Taxation Division) (c) (Mining & Use Taxes Branch) (3) (Refunds), à un compte en fiducie détenu par le ministre des Finances au nom des Indiens et des bandes indiennes décrits à l'annexe «A» et versée à leurs organisations respectives lorsque chaque bande indienne remettra au Ministre les renonciations et cessions satisfaisantes de leurs réclamations;

QUE le Ministre effectue une retenue de garantie de 3 pour 100 du montant payable à l'annexe «A» sur tout paiement effectué conformément à ce qui précède pour une période de six ans à compter du 9 mars 1983 pour répondre le cas échéant à toute autre demande d'indemnisation présentée par des Indiens ou des bandes indiennes quant au paiement de taxes d'électricité au cours de la période décrite précédemment;

La réclamation des appelants n'a pas encore procédé au mérite. Comme je l'ai indiqué, le présent pourvoi porte plutôt sur les procédures de saisie-arrêt avant jugement. Après avoir accepté la déchéance d'une première ordonnance de saisie-arrêt (obtenue le 10 janvier 1983) parce qu'elle avait pour effet de geler d'importantes sommes destinées à des fins sociales, les appelants ont obtenu (le 10 mars 1983, le lendemain de l'établissement d'un compte en fiducie par décret) une deuxième ordonnance de saisie-arrêt avant jugement des sommes relatives au remboursement des taxes détenues en fiducie par le gouvernement jusqu'à concurrence du montant des honoraires réclamés par les appelants, c'est-à-dire 185 175 \$. Conformément à l'ordonnance de saisie-arrêt, le gouvernement tiers saisi a consigné la somme au greffe du tribunal. Les intimés ont demandé l'annulation de l'ordonnance de saisie-arrêt et le retrait des sommes du greffe de la cour parce qu'une telle ordonnance était incompatible avec le par. 89(1) et l'al. 90(1)b) de la *Loi sur les Indiens*. Selon la prétention des intimés, l'art. 3 de la *Loi sur la saisie-arrêt* du Manitoba, L.R.M. 1970, ch. G20, C.P.L.M., ch. G20, qui autorise la saisie-arrêt de sommes entre les mains du gouvernement du Manitoba, n'est pas une disposition législative provinciale applicable aux Indiens au sens de l'art. 88 de la *Loi sur les Indiens*. L'article 88 de la *Loi sur les Indiens* se lit ainsi:

88. 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.

In further support of their application to set aside the garnishing order, the respondents contend that the money disposed of in the Order-in-Council is a debt owing to the respondents and, as such, constitutes, within the meaning of s. 90(1)(b) of the *Indian Act*, "personal property that was . . . given to Indians or to a band under a treaty or agreement between a band and Her Majesty". As a result, it is said, that debt is deemed by s. 90(1)(b) to be situated on a reserve and, therefore, by s. 89(1), cannot be the subject of attachment at the instance of a non-Indian. The respondents succeeded in their application before Morse J. ([1983] 5 W.W.R. 117 (Man. Q.B.)) The appellants now appeal from a decision of the Manitoba Court of Appeal ([1986] 2 W.W.R. 477), which upheld the judgment of Morse J.

II—Judgments

Manitoba Queen's Bench—Morse J.

The trial judge, Morse J., first determined that s. 3 of the *Garnishment Act* applies to the money owing to the bands as "moneys due . . . to persons . . . paid by the government." He then went on to find that, were it not for the deeming provision, s. 90(1)(b), the debt owing to the respondents would be susceptible to garnishment, as the *situs* of the debt was off the reserve due to the fact that the place of the debtor was off the reserve. Relying on s. 90(1)(b), Morse J. held that the debt could be deemed situated on the reserve and, therefore, was not subject to attachment.

Morse J. interpreted s. 90(1)(b) by breaking down the phrase "personal property . . . given to

88. 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.

En outre, à l'appui de leur demande d'annulation de l'ordonnance de saisie-arrêt, les intimés prétendent que la somme visée par le décret est une dette dont ils peuvent exiger le règlement et, à ce titre, constitue au sens de l'al. 90(1)(b) de la *Loi sur les Indiens* des «biens personnels qui ont été [. . .] donnés aux Indiens ou à une bande en vertu d'un traité ou accord entre une bande et Sa Majesté». Par conséquent, on affirme que la dette est réputée située sur une réserve en vertu de l'al. 90(1)(b), et ne peut donc, en vertu du par. 89(1), faire l'objet d'une saisie à la demande d'un non-Indien. Les intimés ont eu gain de cause devant le juge Morse ([1983] 5 W.W.R. 117 (B.R. Man.)) Les appelants se pourvoient maintenant contre l'arrêt de la Cour d'appel du Manitoba ([1986] 2 W.W.R. 477) qui a confirmé la décision du juge Morse.

II—Les jugements

La Cour du Banc de la Reine du Manitoba—le juge Morse

Le juge Morse de première instance a d'abord conclu que l'art. 3 de la *Loi sur la saisie-arrêt* s'applique aux sommes dues aux bandes comme «sommes dues [. . .] aux personnes [. . .] payées par le gouvernement». Il a poursuivi en concluant qu'en l'absence de la présomption créée par l'al. 90(1)(b), la somme due aux intimés serait susceptible d'être saisie-arrêtée parce que le *situs* de la dette était à l'extérieur de la réserve puisque le domicile du débiteur était situé à l'extérieur de la réserve. S'appuyant sur l'al. 90(1)(b), le juge Morse a conclu que la dette pouvait être réputée située sur la réserve et, par conséquent, ne pouvait faire l'objet d'une saisie.

Le juge Morse a interprété l'al. 90(1)(b) en décomposant la phrase «biens personnels [. . .]

Indians or to a band under a treaty or agreement between a band and Her Majesty” into its constituent parts. Morse J. first rejected the argument that “personal property” in s. 90 had to be given a uniform meaning for both of its subsections. Therefore, for purposes of s. 90(1)(b), the words could encompass intangible property such as a money debt even if the words had to be given a more restricted meaning for purposes of s. 90(1)(a). Second, he found that the word “agreement” does not have to be read *ejusdem generis* with the word “treaty”, also found in s. 90(1)(b); nor did he accept that between the respondents and the Government of Manitoba there was merely an appropriation of money, rather than an agreement. Third, he held that the words “Her Majesty” should be interpreted to refer not only to Her Majesty in right of Canada, but also to Her Majesty in right of the province of Manitoba. Finally, Morse J. found that the use of the past tense in the phrase “was given” did not require that the money had to have been given to the respondents; rather, since the personal property in question was the right to be paid money, not money itself, the respondents had been given that right prior to the garnishment.

Having found that the debt owing to the respondents was not susceptible to garnishment, Morse J. extended the garnishing order for 30 days to allow the appellants to find funds not protected by the *Indian Act* which could be garnished, after which period the order was to be set aside.

Manitoba Court of Appeal—Matas, O’Sullivan and Philp J.J.A.

Writing for the court, O’Sullivan J.A. upheld the trial judge. The Court of Appeal appeared to see the only real issue as being whether the provincial Crown was “Her Majesty” within the terms of s. 90(1)(b). The court held that since there is only one Sovereign in the sense of only one Queen, the Sovereign or Crown in Canada is indivisible and, therefore, the reference to “Her Majesty” had to

donnés aux Indiens ou à une bande en vertu d’un traité ou accord entre une bande et Sa Majesté” en ses éléments constitutifs. Le juge Morse a d’abord rejeté l’argument que l’expression «biens personnels» à l’art. 90 devait recevoir un sens uniforme dans les deux alinéas. Par conséquent, aux fins de l’al. 90(1)(b), les termes pouvaient comprendre des biens immatériels comme une dette même s’il fallait accorder un sens plus restreint à ces termes aux fins de l’al. 90(1)(a). Deuxièmement, il a conclu qu’il ne fallait pas appliquer la règle *ejusdem generis* au terme «accord» lorsqu’il est rapproché du terme «traité», qui se trouve également à l’al. 90(1)(b); il a également écarté l’idée que les intimés et le gouvernement du Manitoba étaient liés par une simple affectation de crédit plutôt que par un accord. Troisièmement, il a conclu que l’expression «Sa Majesté» devait être interprétée comme si elle se rapportait non seulement à Sa Majesté du chef du Canada mais également à Sa Majesté du chef de la province du Manitoba. Enfin, le juge Morse a conclu que l’emploi du temps passé dans l’expression «ont été donnés» ne signifiait pas que la somme devait avoir été donnée aux intimés; au contraire, puisque les biens personnels en question représentaient le droit de recevoir une somme et non la somme elle-même, les intimés avaient obtenu ce droit avant la saisie-arrêt.

Ayant conclu que la dette exigible des intimés n’était pas susceptible de saisie-arrêt, le juge Morse a prolongé la validité de l’ordonnance de saisie-arrêt de 30 jours pour permettre aux appellants de trouver des sommes non protégées par la *Loi sur les Indiens* qui pouvaient être saisies-arrêtées, délai à l’expiration duquel l’ordonnance devait être annulée.

La Cour d’appel du Manitoba—les juges Matas, O’Sullivan et Philp

Le juge O’Sullivan a confirmé, au nom de la cour, la décision du juge de première instance. La Cour d’appel a semblé considérer que la seule véritable question était de savoir si la Couronne provinciale était visée par l’expression «Sa Majesté» au sens de l’al. 90(1)(b). La cour a conclu que puisqu’il n’existe qu’une Souveraine au sens d’une seule Reine, la Souveraine ou la Couronne

include both the Crown in right of Canada and the Crown in right of Manitoba.

III—The Applicable Interpretative Principles

I should say at the outset that I find the reasons and reasoning of Morse J. persuasive. In particular, he was correct in resorting to the principle enunciated by this Court in *Nowegijick v. The Queen*, [1983] 1 S.C.R. 29, at p. 36, when he found it necessary to resolve interpretative difficulties. In *Nowegijick*, the Court had the following to say:

It is legal lore that, to be valid, exemptions to tax laws should be clearly expressed. It seems to me, however, that treaties and statutes relating to Indians should be liberally construed and doubtful expressions resolved in favour of the Indians. If the statute contains language which can reasonably be construed to confer tax exemption that construction, in my view, is to be favoured over a more technical construction which might be available to deny exemption. In *Jones v. Meehan*, 175 U.S. 1 (1899), it was held that Indian treaties "must . . . be construed, not according to the technical meaning of [their] words . . . but in the sense in which they would naturally be understood by the Indians".

Two elements of liberal interpretation can be found in this passage: (1) ambiguities in the interpretation of treaties and statutes relating to Indians are to be resolved in favour of the Indians, and (2) aboriginal understandings of words and corresponding legal concepts in Indian treaties are to be preferred over more legalistic and technical constructions. In some cases, the two elements are indistinguishable, but in other cases the interpreter will only be able to perceive that there is an ambiguity by first invoking the second element.

The appellants maintain that the *Nowegijick* principle should not govern the present appeal. Rather, it is asserted that the normal principle that derogations from the civil rights of a creditor should be strictly construed, is applicable. The appellants attempt to distinguish *Nowegijick* in part by saying that the case was concerned with

au Canada est indivisible et, par conséquent, la mention de «Sa Majesté» devait comprendre la Couronne du chef du Canada et la Couronne du chef du Manitoba.

III—Les règles d'interprétation applicables

Je dois reconnaître au départ que les motifs et le raisonnement du juge Morse m'apparaissent convainquants. En particulier, c'est à bon droit qu'il a fait appel à la règle formulée par notre Cour dans l'arrêt *Nowegijick c. La Reine*, [1983] 1 R.C.S. 29, à la p. 36, lorsqu'il a jugé nécessaire de résoudre les problèmes d'interprétation. Dans l'arrêt *Nowegijick*, voici ce que la Cour a dit:

Selon un principe bien établi, pour être valide, toute exemption d'impôts doit être clairement exprimée. Il me semble toutefois que les traités et les lois visant les Indiens doivent recevoir une interprétation libérale et que toute ambiguïté doit profiter aux Indiens. Si la loi contient des dispositions qui, suivant une interprétation raisonnable, peuvent conférer une exemption d'impôts, il faut, selon moi, préférer cette interprétation à une interprétation plus stricte qui pourrait être utilisée pour refuser l'exemption. Dans l'affaire *Jones v. Meehan*, 175 U.S. 1 (1899), on a conclu que les traités avec les Indiens [TRADUCTION] «doivent [...] être interprétés non pas selon le sens strict de [leur] langage [...] mais selon ce qui serait, pour les Indiens, le sens naturel de ce langage».

Il est possible de dégager deux éléments d'interprétation libérale dans ce passage: (1) les ambiguïtés dans l'interprétation des traités et des lois visant les Indiens doivent profiter aux Indiens, et (2) la compréhension qu'ont les autochtones des termes et des concepts juridiques correspondants contenus dans les traités avec les Indiens doit être préférée aux interprétations plus strictes et formalistes. Dans certains cas, les deux éléments ne peuvent être distingués, mais dans d'autres cas l'interprète ne pourra percevoir une ambiguïté qu'en invoquant d'abord le deuxième élément.

Les appelants soutiennent que la règle de l'arrêt *Nowegijick* ne devrait pas régir le présent pourvoi. On affirme au contraire que la règle normale selon laquelle les dérogaions aux droits civils d'un créancier devraient être interprétées restrictivement est applicable. Les appelants tentent de distinguer l'arrêt *Nowegijick* en affirmant notam-

trying to resolve a conflict between the State and an Indian, in which case it was appropriate to resolve any ambiguity against the author of the doubt. The appellants are in effect arguing that *Nowegijick* is not applicable when it is a private citizen or other civil party, and not the State (the author of the doubt or ambiguity) who will lose out if the Act is interpreted in favour of aboriginal litigants.

I cannot accept that the comments in *Nowegijick* were implicitly limited in this way. The *Nowegijick* principles must be understood in the context of this Court's sensitivity to the historical and continuing status of aboriginal peoples in Canadian society. The above-quoted statement is clearly concerned with interpreting a statute or treaty with respect to the persons who are its subjects—Indians—not with interpreting a statute in favour of Indians simply because it is the State that is the other interested party. It is Canadian society at large which bears the historical burden of the current situation of native peoples and, as a result, the liberal interpretative approach applies to any statute relating to Indians, even if the relationship thereby affected is a private one. Underlying *Nowegijick* is an appreciation of societal responsibility and a concern with remedying disadvantage, if only in the somewhat marginal context of treaty and statutory interpretation.

In oral argument, the appellants also sought to distinguish *Nowegijick* on the basis that the case dealt only with laws touching upon the particular status or qualities of Indians, thus providing a policy basis for the interpretative principle. *Nowegijick* dealt with tax exemptions under s. 87 of the Act, while this case deals with exemptions from garnishment ("attachment") under s. 89. Both provisions reflect the policy of the Act that Indians should be protected from the operation of laws which otherwise might allow Indians to be dispossessed of their property. In *Nowegijick*, the Court was concerned with whether a provincial law was applicable to Indians as a law of general application (*Indian Act*, s. 88). The only limitation to the principle articulated in *Nowegijick* was that

ment que cet arrêt portait sur la résolution d'un conflit entre l'État et un Indien, auquel cas il était approprié de résoudre l'ambiguïté contre l'auteur du doute. En réalité, les appelants soutiennent que l'arrêt *Nowegijick* ne s'applique pas lorsque c'est un citoyen ou une autre partie civile et non l'État (l'auteur du doute ou de l'ambiguïté) qui échouera si la Loi est interprétée en faveur des parties autochtones.

Je ne puis accepter que les observations faites dans l'arrêt *Nowegijick* étaient implicitement restreintes de cette façon. Les règles formulées dans cet arrêt doivent être saisies dans le contexte du fait que notre Cour est consciente du statut historique et permanent des peuples autochtones dans la société canadienne. L'extrait reproduit plus haut porte clairement sur l'interprétation d'une loi ou d'un traité relativement aux personnes qui y sont assujetties, les Indiens, et non sur l'interprétation d'une loi au profit des Indiens pour la seule raison que l'autre partie intéressée est l'État. C'est la société canadienne dans son ensemble qui porte le fardeau historique de la situation actuelle des peuples autochtones et, par conséquent, l'interprétation libérale s'applique à toute loi visant les Indiens, même si les rapports touchés par ce moyen sont de nature privée. L'arrêt *Nowegijick* se fonde sur la reconnaissance de la responsabilité de la société et le souci de remédier aux désavantages, ne serait-ce que dans le contexte quelque peu marginal de l'interprétation des traités et des lois.

Dans leur plaidoirie, les appelants ont également tenté de distinguer l'arrêt *Nowegijick* en affirmant qu'il ne portait que sur les lois qui visent le statut ou les qualités particuliers des Indiens, ce qui apporte une justification de principe à la règle d'interprétation. L'arrêt *Nowegijick* portait sur les exemptions d'impôt en vertu de l'art. 87 de la Loi, alors que la présente espèce porte sur les exemptions de saisies-arrêts («saisies») en vertu de l'art. 89. Les deux dispositions traduisent le principe de la Loi selon lequel les Indiens devraient être exemptés de l'application de lois qui autrement pourraient permettre aux Indiens d'être dépouillés de leurs biens. Dans l'arrêt *Nowegijick*, la Cour s'intéressait à la question de savoir si une loi provinciale s'appliquait aux Indiens en tant que loi

the treaties or statutes must "relat[e] to Indians" for the liberal interpretative principle to apply. The *Indian Act* is the quintessential Act relating to Indians and the interpretation of any provision in it is, therefore, subject to the *Nowegijick* principle.

I would finally note that the appellants' argument to the effect that as against a private party the Court should not create privileges where Parliament has not explicitly done so, even if accepted, would not avail them in this case. Section 89(1) provides that a non-Indian cannot attach personal property of an Indian in certain circumstances. It clearly contemplates that Indians will be favoured *vis-à-vis* non-Indians. Therefore, it would be inconsistent with *Nowegijick* to interpret s. 90, which extends s. 89's protection, in a restrictive manner.

IV—First Preliminary Issue: Applicability of the Garnishment Act

As a preliminary matter, it is necessary to determine whether s. 3 of the *Garnishment Act* is available to the appellants. The section reads:

3 The Government of Manitoba may be garnished under any Act of the Legislature, the same as ordinary persons, with regard to moneys due or accruing due to persons employed or paid by the government.

Morse J. adopted a broad interpretation which would best suit the purpose of the *Garnishment Act* and this particular provision—to allow and facilitate the garnishing of government. The respondents have not argued against Morse J.'s interpretation and I shall thus assume, without deciding, its validity for the purposes of this appeal.

V—Second Preliminary Issue: The Situs of a Debt

It appears to have been conceded by all parties that, without s. 90, the respondents would fail, because the *situs* of a debt is the location of the

d'application générale (*Loi sur les Indiens*, art. 88). La seule restriction apportée au principe énoncé dans l'arrêt *Nowegijick* était que les traités ou lois devaient «vis[er] les Indiens» pour que la règle d'interprétation libérale s'applique. La *Loi sur les Indiens* est la loi par excellence qui vise les Indiens et l'interprétation de toutes ses dispositions est donc assujettie à la règle de l'arrêt *Nowegijick*.

Finalemment, je tiens à souligner que même si l'on acceptait l'argument des appelants selon lequel la Cour ne devrait pas établir de privilège contre une partie privée lorsque le Parlement ne l'a pas fait expressément, cet argument ne leur serait d'aucune utilité en l'espèce. Le paragraphe 89(1) prévoit que, dans certaines circonstances, un non-Indien ne peut saisir des biens personnels d'un Indien. Il prévoit clairement que les Indiens seront favorisés face aux non-Indiens. Par conséquent, il serait incompatible avec l'arrêt *Nowegijick* d'interpréter d'une manière restrictive l'art. 90 qui étend la protection de l'art. 89.

IV—La première question préliminaire: l'applicabilité de la Loi sur la saisie-arrêt

À titre de question préliminaire, il est nécessaire de déterminer si les appelants peuvent invoquer l'art. 3 de la *Loi sur la saisie-arrêt*. L'article se lit ainsi:

3 Il peut être procédé à des saisies-arrêts entre les mains du gouvernement du Manitoba sous le régime des lois de la Législature tout comme il peut l'être dans le cas de particuliers, en ce qui concerne les sommes dues ou à échoir aux personnes employées ou payées par le gouvernement.

Le juge Morse a retenu une interprétation large qui répondrait le mieux à l'objet de la *Loi sur la saisie-arrêt* et de cette disposition particulière, soit permettre et faciliter la saisie-arrêt entre les mains du gouvernement. Les intimés n'ont pas contesté cette interprétation du juge Morse et je vais donc présumer, sans le décider, que cette interprétation est valide aux fins du présent pourvoi.

V—La deuxième question préliminaire: Le situs d'une dette

Toutes les parties semblent admettre qu'en l'absence de l'art. 90 les intimés n'auraient pas gain de cause puisque le *situs* d'une dette se trouve au

debtor, which, in this case, is off the reserve: see the authorities cited by Morse J., *supra*, at p. 122. As no argument has been addressed on the point this rule will be assumed to be valid for purposes of this appeal.

VI—The Main Issue—The Meaning of “Her Majesty”

The main issue, as I have noted, is whether the criteria in s. 90(1)(b), have been met so as to deem the debt situated on the reserves of the respondents and therefore immune from attachment under s. 89(1). I shall proceed in the same fashion as Morse J. and break down the subsection into its component parts. By far the most contentious element, and that which occupied almost the entirety of each factum, is the question of whether “Her Majesty” in s. 90(1)(b) is limited to the federal Crown or also comprises the provincial Crowns, with Manitoba being thereby included.

Morse J., at p. 127, prefaced his observations on the point with these words:

Apart from the fact that the Indian Act is a federal statute, I can see no compelling reason why these words should be taken to refer only to Her Majesty in right of Canada. In my view, there is no constitutional or other impediment which would prevent the federal Parliament from providing that personal property given to an Indian or to a band under an agreement between a band and a provincial government should be deemed to be situated on a reserve.

The Court of Appeal relied on the idea that the Crown was indivisible to hold that “Her Majesty” had to apply to both levels of government. With respect, I cannot adopt that approach. The Court of Appeal’s interpretation seems grounded in the belief that there cannot be “two Queens”. As Professor Hogg succinctly notes in *Constitutional Law of Canada*, 2nd ed., at p. 216, divisibility of the Crown in Canada does not mean that there are eleven Queens or eleven Sovereigns but, rather, it expresses the notion (at p. 217) of “. . . a single Queen recognized by many separate jurisdictions.” Divisibility of the Crown recognizes the fact of a division of legislative power and a parallel division of executive power. If a principle so basic needed

domicile du débiteur qui, en l’espèce, est à l’extérieur de la réserve: voir les auteurs et la jurisprudence cités par le juge Morse, précité, à la p. 122. Les parties n’ayant présenté aucun argument à cet égard, cette règle est présumée valide pour les fins du présent pourvoi.

VI—La question principale—le sens de l’expression «Sa Majesté»

Comme je l’ai souligné, la question principale est de savoir si les critères énumérés à l’al. 90(1)(b) ont été respectés de sorte que la dette soit réputée située sur les réserves des intimés et donc insaisissable en vertu du par. 89(1). Je vais procéder de la même façon que le juge Morse et décomposer l’alinéa en ses éléments constitutifs. L’élément qui de loin est le plus litigieux et auquel est consacrée la quasi-totalité de chacun des mémoires concerne la question de savoir si l’expression «Sa Majesté» employée à l’al. 90(1)(b) est restreinte à la Couronne fédérale ou si elle comprend également les Couronnes provinciales, dont celle du Manitoba.

À cet égard, le juge Morse a commencé par dire ce qui suit, à la p. 127:

[TRADUCTION] À part le fait que la Loi sur les Indiens est une loi fédérale, je ne vois aucune raison sérieuse pour laquelle ces mots devraient se rapporter seulement à Sa Majesté du chef du Canada. À mon avis, aucun obstacle de nature constitutionnelle ou autre n’empêche le Parlement fédéral de prévoir que les biens personnels donnés à un Indien ou à une bande en vertu d’un accord entre la bande et un gouvernement provincial devraient être réputés situés sur une réserve.

La Cour d’appel s’est appuyée sur l’idée que la Couronne est indivisible pour conclure que l’expression «Sa Majesté» doit s’appliquer aux deux paliers de gouvernement. En toute déférence, je ne puis souscrire à ce point de vue. L’interprétation de la Cour d’appel semble reposer sur la notion qu’il ne peut y avoir [TRADUCTION] «deux Reines». Comme le professeur Hogg le note brièvement dans son ouvrage *Constitutional Law of Canada*, 2^e éd., à la p. 216, la divisibilité de la Couronne au Canada ne signifie pas qu’il y a onze Reines ou onze Souveraines mais, exprime plutôt la notion (à la p. 217) [TRADUCTION] «. . . d’une seule Reine reconnue par plusieurs ressorts distincts.» La divisibilité de la Couronne reconnaît

the confirmation of high judicial authority, it can be found as far back as the Privy Council decision in *Maritime Bank of Canada (Liquidators of) v. Receiver-General of New Brunswick*, [1892] A.C. 437, in which Lord Watson said, at pp. 441-42:

The object of the [British North America] Act [1867] was neither to weld the provinces into one, nor to subordinate provincial governments to a central authority, but to create a federal government in which they should all be represented, entrusted with the exclusive administration of affairs in which they had a common interest, each province retaining its independence and autonomy. That object was accomplished by distributing, between the Dominion and the provinces, all powers executive and legislative, and all public property and revenues which had previously belonged to the provinces; . . .

See also the extensive discussions of the divisibility of the Crown, both within the Commonwealth and within Canada, by Lord Denning, M.R., May L.J. and Kerr L.J. in the recent *R. v. Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs, Ex parte Indian Association of Alberta*, [1982] 1 Q.B. 892; and Hogg, *op. cit.*, at pp. 215-17.

The divisibility of the Crown in the sense just noted does not determine the interpretation to be given to the words "Her Majesty". Even if the Court of Appeal had been correct as a matter of constitutional law regarding indivisibility of the Crown, this would not necessarily have determined the correct statutory interpretation of "Her Majesty" in s. 90(1)(b): see, for example, *Nickel Rim Mines Ltd. v. Attorney General for Ontario*, [1967] S.C.R. 672, in which Spence J. (in Chambers) interpreted "Her Majesty" in s. 105 of the *Supreme Court Act*, R.S.C. 1952, c. 259, as including both the federal and provincial Crowns despite his constitutional premise that "[t]here is only one Crown although there are two separate

l'existence d'un partage du pouvoir législatif et d'un partage parallèle du pouvoir exécutif. S'il faut faire appel à une autorité judiciaire supérieure pour confirmer la validité d'un principe aussi fondamental, il est possible de remonter jusqu'à l'arrêt du Conseil privé *Maritime Bank of Canada (Liquidators of) v. Receiver-General of New Brunswick*, [1892] A.C. 437, dans lequel lord Watson affirme, aux pp. 441 et 442:

[TRADUCTION] Le but de l'Acte [de l'Amérique du Nord britannique de 1867] n'était pas de fusionner les provinces en une seule ni de subordonner les gouvernements provinciaux à une autorité centrale, mais de créer un gouvernement fédéral dans lequel elles seraient toutes représentées et auquel serait confiée de façon exclusive l'administration des affaires dans lesquelles elles avaient un intérêt commun, chaque province conservant son indépendance et son autonomie. Ce but fut atteint par la répartition, entre le Dominion et les provinces, de tous les pouvoirs exécutifs et législatifs, ainsi que de tous les biens et revenus publics qui avaient jusque-là appartenu aux provinces; . . .

Voir également les exposés détaillés sur la divisibilité de la Couronne, tant dans les pays du Commonwealth qu'au Canada, par le maître des rôles lord Denning, le lord juge May et le lord juge Kerr dans l'arrêt récent *R. v. Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs, Ex parte Indian Association of Alberta*, [1982] 1 Q.B. 892; et Hogg, *op. cit.*, aux pp. 215 à 217.

La notion de divisibilité de la Couronne au sens que l'on vient de mentionner ne permet pas de déterminer quelle interprétation il faut donner à l'expression «Sa Majesté». Même si sur le plan constitutionnel la Cour d'appel avait eu raison en ce qui concerne l'indivisibilité de la Couronne, cela n'aurait pas forcément déterminé l'interprétation législative appropriée de l'expression «Sa Majesté» à l'al. 90(1)(b): par exemple, voir l'arrêt *Nickel Rim Mines Ltd. v. Attorney General for Ontario*, [1967] R.C.S. 672, dans lequel le juge Spence (en chambre) a interprété l'expression «Sa Majesté» à l'art. 105 de la *Loi sur la Cour suprême*, S.R.C. 1952, ch. 259, en affirmant qu'elle comprenait les Couronnes fédérale et provinciales malgré sa prémisses constitutionnelle que [TRADUCTION] «[i]l n'y a qu'une seule Couronne bien qu'il y ait deux portefeuilles législatifs distincts» (à la p. 674). Au

statutory purses" (at p. 674). Instead, Morse J.'s approach commends itself in all material respects (at pp. 127-28):

In the Interpretation Act of Canada (s. 28) it is provided that "Her Majesty", "His Majesty", "the Queen", "the King", or "the Crown" means the Sovereign of the United Kingdom, Canada, and Her other Realms and Territories, and Head of the Commonwealth". In *A.G. Que. v. Nipissing Central Ry. Co.*, [1926] A.C. 715 . . . , it was held by the Privy Council that s. 189 of the Railway Act, 1919 (Can.), c. 68, which empowered any railway company, with the consent of the Governor General, to take Crown lands for the use of the railway, applied to provincial Crown lands as well as to Dominion Crown lands. It was also held that the enactment was constitutionally valid by reason of the exclusive power to legislate in respect of inter-provincial railways reserved to the Dominion Parliament by ss. 91(29) and 92(10) of the B.N.A. Act, 1867 (now the Constitution Act, 1867).

Giving a liberal construction to the words "Her Majesty" and resolving any doubt in favour of the defendants, I think that the words include Her Majesty in right of the province of Manitoba.

In my view, the trial judge adopted the correct approach. "Her Majesty" can refer to the province; the question is whether it does so refer.

First, Morse J. was correct in finding that the words "Her Majesty" in a federal statute are not necessarily limited to the Crown in right of Canada. "Her Majesty" is not defined anywhere in the *Indian Act* itself, but, rather, is defined in s. 28 of the federal *Interpretation Act*, R.S.C. 1970, c. I-23:

28. In every enactment

"Her Majesty", "His Majesty", "the Queen", "the King" or "the Crown" means the Sovereign of the United Kingdom, Canada and Her other Realms and Territories, and Head of the Commonwealth;

"Her Majesty's Realms and Territories" means all realms and territories under the sovereignty of Her Majesty;

contraire, l'interprétation du juge Morse s'impose d'elle-même sous tous les rapports pertinents (aux pp. 127 et 128):

[TRADUCTION] Dans la Loi d'interprétation du Canada (art. 28), il est dit que «Sa Majesté», «la Reine», «le Roi» ou «la Couronne» désigne le souverain du Royaume-Uni, du Canada et de Ses autres royaumes et territoires, et chef du Commonwealth». Dans l'arrêt *A.G. Que. v. Nipissing Central Ry. Co.*, [1926] A.C. 715 [. . .], le Conseil privé a conclu que l'art. 189 de la Loi des chemins de fer, 1919 (Can.), ch. 68, qui habilitait une compagnie de chemin de fer, avec le consentement du gouverneur général, à prendre pour l'usage de son chemin de fer les terres de la Couronne, s'appliquait tant aux terres de la Couronne provinciale qu'aux terres de la Couronne du Dominion. On a également conclu que la Loi était constitutionnelle en raison de la compétence législative exclusive dont jouissait le Parlement fédéral en matière de chemins de fer interprovinciaux en vertu des par. 91(29) et 92(10) de l'A.A.N.B., 1867 (maintenant la Loi constitutionnelle de 1867).

Donnant une interprétation libérale à l'expression «Sa Majesté» et reconnaissant que toute ambiguïté doit profiter aux défendeurs, j'estime que l'expression comprend Sa Majesté du chef de la province du Manitoba.

À mon avis, le juge de première instance a adopté le bon point de vue. L'expression «Sa Majesté» peut se rapporter à la province; la question est de savoir si elle le fait.

Premièrement, le juge Morse a eu raison de conclure que l'expression «Sa Majesté» dans une loi fédérale ne se restreint pas nécessairement à la Couronne du chef du Canada. L'expression «Sa Majesté» n'est définie nulle part dans la *Loi sur les Indiens*, mais se trouve plutôt définie à l'art. 28 de la *Loi d'interprétation* fédérale, S.R.C. 1970, ch. I-23:

28. Dans chaque texte législatif

«royaumes et territoires de Sa Majesté» désigne tous les royaumes et territoires sous la souveraineté de Sa Majesté;

«Sa Majesté», «la Reine», «le Roi» ou «la Couronne» désigne le souverain du Royaume-Uni, du Canada et de Ses autres royaumes et territoires, et chef du Commonwealth;

1990 CanLII 117 (SCC)

This open-ended definition is inconclusive as to whether these words include both Crowns in a given statutory context. In *Alberta Government Telephones v. Canada* (*Canadian Radio-television and Telecommunications Commission*), [1989] 2 S.C.R. 225, this Court recently had the following to say with respect to s. 16 of the *Interpretation Act*, dealing with Crown immunity (at p. 271-72):

As a result of the 1967-68 amendment, s. 16 of the *Interpretation Act* took on its present form:

16. No enactment is binding on Her Majesty or affects Her Majesty or Her Majesty's rights or prerogatives in any manner, except only as therein mentioned or referred to.

The issue, therefore, is whether the reference to "Her Majesty" in a statute enacted by Parliament to aid in the interpretation of other federal statutes is to be taken as referring only to the Crown in right of Canada or, as referring as well to the Crown in right of a province. The definition of "Her Majesty" contained in s. 28 of the *Interpretation Act*, and made applicable to the interpretation of s. 16 by virtue of s. 3(2) of the same Act, adds little insight into whether it should encompass the Crown in right of a province

In *PWA*, Laskin C.J. made the following observation regarding the definition of "Her Majesty" in s. 28, at pp. 70-71:

Although the definition above-quoted refers to "Canada", the reference is in the context of a recital, substantially, of the Royal Style and Titles, as prescribed by the *Royal Styles and Titles Act*, R.S.C. 1970, c. R-12. I do not think that the definition itself establishes a limitation of the reference to "Her Majesty" as being a reference only to the Crown in right of Canada. If it is so, it would be by reason of the constitutional organization of our federal system.

Laskin C.J. concluded as follows, at pp. 75-76:

In the present case, I find it unnecessary to come to any conclusion on whether the definition of "Her Majesty" in s. 28 of the federal *Interpretation Act* should be limited, for constitutional reasons, to the Crown in right of Canada. I am content to proceed on the traditional view that it covers the Crown in whatever aspect its subjection to federal legislation arises. [Emphasis by Dickson C.J. in *Alberta Government Telephones*.]

Cette définition non limitative ne permet pas de savoir si cette expression comprend les deux Couronnes dans un contexte législatif donné. Dans l'arrêt *Alberta Government Telephones c. Canada* (*Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*), [1989] 2 R.C.S. 225, voici ce que notre Cour a dit récemment au sujet de l'art. 16 de la *Loi d'interprétation*, quant à l'immunité de la Couronne (aux pp. 271 et 272):

L'article 16 actuel de la *Loi d'interprétation* provient de la modification apportée en 1967-68:

16. Nul texte législatif de quelque façon que ce soit ne lie Sa Majesté ni n'a d'effet à l'égard de Sa Majesté ou sur les droits et prerogatives de Sa Majesté, sauf dans la mesure y mentionnée ou prévue.

Il s'agit donc de savoir si la mention de «Sa Majesté» dans une loi fédérale visant à faciliter l'interprétation d'autres lois fédérales doit s'entendre de la Couronne du chef du Canada seulement ou de la Couronne du chef d'une province également. La définition de «Sa Majesté» que l'on trouve à l'art. 28 de la *Loi d'interprétation* et qui est rendue applicable à l'interprétation de l'art. 16 en vertu du par. 3(2) de la même loi ne nous éclaire pas beaucoup quant à savoir si elle vise la Couronne du chef d'une province

Dans l'affaire *PWA*, le juge en chef Laskin fait la remarque suivante au sujet de la définition de «Sa Majesté» contenue à l'art. 28, aux pp. 70 et 71:

Bien que la définition précitée se réfère au «Canada», il faut la replacer dans le contexte des termes employés dans la *Loi sur la désignation et les titres royaux*, S.R.C. 1970, c. R-12. Je ne crois pas que la définition elle-même limite l'expression «Sa Majesté» à la seule Couronne du chef du Canada. Si c'était le cas, ce serait en raison de l'organisation constitutionnelle de notre système fédéral.

Le juge en chef Laskin conclut ceci, aux pp. 75 et 76:

J'estime inutile en l'espèce de décider si la définition des termes «Sa Majesté» à l'art. 28 de la *Loi d'interprétation* fédérale ne devrait désigner, pour des motifs d'ordre constitutionnel, que la Couronne du chef du Canada. Je me contenterai de suivre l'opinion traditionnelle selon laquelle la définition s'applique à la Couronne dans tous les domaines où elle peut être assujettie à une loi fédérale. [Souligné par le juge en chef Dickson dans l'arrêt *Alberta Government Telephones*.]

In *Alberta Government Telephones v. Canada* (*Canadian Radio-television and Telecommunications Commission*), the Court found, following a solid line of authority, that “Her Majesty” in s. 16 of the federal *Interpretation Act* includes the provincial Crowns.

Accepting that the words are capable of including the provincial Crown, where does statutory interpretation of the *Indian Act* lead us? A case could certainly be made that “Her Majesty” refers only to the federal Crown by reading s. 90 in the context of other provisions in the statute. There are numerous references to “Her Majesty” throughout the *Indian Act*: see ss. 4(3), 15, 16(2), (3), 18, 31(3), 34(2), 35(1), 36, 37, 39, 41, 48(8), 53(3), 59(a), 67, 72, 90(1), 103(3), 104(1), and 114(1). Section 35(1) specifically refers to “Her Majesty in right of a province”, while s. 114(1) contrasts “Her Majesty” to “the government of a province” and s. 4(3) speaks of “lands belonging to Her Majesty in right of Canada or a province.” Taken together with the other provisions in which it is clear that “Her Majesty” must refer only to the federal Crown lest the constitutional responsibility of Parliament for Indians and Indian lands be thrown into question (see for instance, ss. 18 and 37-41), it could be argued that “Her Majesty” is used throughout the *Indian Act*, including in s. 90(1)(b), to refer solely to the federal Crown. Such an interpretation would accord with the fact that the Act is the central statutory instrument emanating from the power conferred by s. 91(24) of the *Constitution Act, 1867*. Section 90(1)(b) itself refers to personal property “given . . . under a treaty or agreement between a band and Her Majesty”, which is consistent with the fact that the cession of Indian rights has historically been accomplished by way of treaty or agreement with the federal Crown. Another indication that the meaning of “Her Majesty” in s. 90(1)(b) is limited to the federal Crown can be found in s. 90(1)(a), immediately preceding the subsection at issue, which speaks of “Her Majesty” and “moneys appropriated by Parliament” in the same clause.

Dans l'arrêt *Alberta Government Telephones c. Canada* (*Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*), la Cour a conclu, suivant en cela une doctrine et une jurisprudence bien établies, que l'expression «Sa Majesté» contenue à l'art. 16 de la *Loi d'interprétation* fédérale comprend les Couronnes provinciales.

Si l'on accepte que l'expression est clairement susceptible de comprendre la Couronne provinciale, dans quelle direction cette interprétation de la *Loi sur les Indiens* nous conduit-elle? On pourrait certainement prétendre que l'expression «Sa Majesté» ne vise que la Couronne fédérale en interprétant l'art. 90 en fonction des autres dispositions de la Loi. Il y a de nombreuses mentions de «Sa Majesté» dans la *Loi sur les Indiens*: voir les art. 4(3), 15, 16(2), (3), 18, 31(3), 34(2), 35(1), 36, 37, 39, 41, 48(8), 53(3), 59a), 67, 72, 90(1), 103(3), 104(1) et 114(1). Le paragraphe 35(1) mentionne expressément «Sa Majesté du chef d'une province», alors que le par. 114(1) oppose «Sa Majesté» au «gouvernement d'une province» et le par. 4(3) parle de «terres qui appartiennent à Sa Majesté du chef du Canada ou d'une province». À partir de ces dispositions et des autres dans lesquelles il est clair que l'expression «Sa Majesté» se rapporte seulement à la Couronne fédérale de peur que la responsabilité constitutionnelle du Parlement à l'égard des Indiens et des terres indiennes ne soit remise en question (voir, par exemple, les art. 18 et 37 à 41), on pourrait prétendre que l'emploi dans la *Loi sur les Indiens* de l'expression «Sa Majesté», y compris à l'al. 90(1)(b), ne se rapporte qu'à la Couronne fédérale. Cette interprétation serait conforme au fait que la Loi représente le principal instrument législatif découlant de la compétence conférée au par. 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. L'alinéa 90(1)(b) lui-même parle des biens personnels «donnés [...] en vertu d'un traité ou accord entre une bande et Sa Majesté», ce qui est conforme au fait que la cession de droits indiens s'est historiquement effectuée par voie de traité ou d'accord avec la Couronne fédérale. Une autre indication que le sens de l'expression «Sa Majesté» à l'al. 90(1)(b) est limité à la Couronne fédérale se trouve à l'al. 90(1)(a) qui le précède immédiatement et qui parle de «Sa Majesté» et de «fonds votés par le Parlement» dans la même disposition.

However, the contextual argument is far from conclusive and ambiguity in interpretation therefore arises. Similar indicators in both *Attorney-General for Quebec v. Nipissing Central Railway Co.*, [1926] A.C. 715 (P.C.), and *Nickel Rim Mines Ltd.*, *supra*, were not enough to limit the reference to "Her Majesty" in a federal statute to the federal Crown.

In *Nipissing*, the issue was whether s. 189 of the *Railway Act, 1919*, S.C. 1919, c. 68, allowed a railway company to take provincial Crown lands. Section 189 read in part:

189. (1) No company shall take possession of, use or occupy any lands vested in the Crown, without the consent of the Governor in Council.

(2) Any railway company may, with such consent, upon such terms as the Governor in Council prescribes, take and appropriate, for the use of its railway and works, so much of the lands of the Crown lying on the route of the railway which have not been granted or sold, as is necessary for such railway . . .

(4) Whenever any such lands are vested in the Crown for any special purpose, or subject to any trust, the compensation money which the company pays therefor shall be held or applied by the Governor in Council for the like purpose or trust.

The role of the federal Governor in Council, which even included receiving compensation moneys paid in respect of Crown lands, as expressly set out in the same section, and indeed the same subsection, suggested that the reference to the Crown included only the federal Crown. However, the Privy Council did "not feel any doubt" (at p. 720) that the words, "lands of the Crown" included provincial Crown lands as well as federal Crown lands. The Privy Council was persuaded primarily, it appears, by the fact that s. 189 traced its origins to a pre-Confederation Act of the Province of Canada which could therefore not have intended any distinction between Dominion and provincial Crown lands. In essence then, because the Crown was not divided, at least along the same

Cet argument fondé sur le contexte est cependant loin d'être concluant et il se présente donc une ambiguïté dans l'interprétation. Des indications semblables contenues dans les arrêts *Attorney-General for Quebec v. Nipissing Central Railway Co.*, [1926] A.C. 715 (C.P.), et *Nickel Rim Mines Ltd.*, précité, ont été jugées insuffisantes pour restreindre la mention de l'expression «Sa Majesté» dans une loi fédérale à la Couronne fédérale.

Dans l'arrêt *Nipissing*, il s'agissait de déterminer si l'art. 189 de la *Loi des chemins de fer, 1919*, S.C. 1919, ch. 68, permettait à une compagnie de chemin de fer de prendre des terres de la Couronne provinciale. L'article 189 se lisait en partie comme suit:

189. (1) Nulle compagnie ne peut s'approprier, utiliser ou occuper des terres qui appartiennent à la Couronne, sans le consentement du Gouverneur en conseil.

(2) Avec ce consentement, une compagnie de chemin de fer peut, aux conditions prescrites par le Gouverneur en conseil, prendre et s'approprier, pour l'usage de son chemin de fer et de ses ouvrages, toute partie des terres de la Couronne, sur la ligne du chemin de fer, qui n'a pas encore été vendue ou concédée et qui est nécessaire à ce chemin de fer, . . .

(4) Chaque fois que ces terres sont attribuées à la Couronne pour un objet spécial ou subordonnement à une fiducie, le Gouverneur en conseil doit appliquer au même objet, ou à l'exécution de cette fiducie, l'indemnité que la compagnie paie pour ces terres.

Le rôle du gouverneur en conseil fédéral, qui comportait même le fait de recevoir des indemnités versées à l'égard des terres de la Couronne, tel qu'il est établi expressément dans le même article, et d'ailleurs dans le même paragraphe, laissait entendre que la mention de la Couronne se rapportait seulement à la Couronne fédérale. Cependant, le Conseil privé [TRADUCTION] «n'a pas hésité à conclure» (à la p. 720) que les termes «terres de la Couronne» comprenaient tant les terres de la Couronne provinciale que celles de la Couronne fédérale. Il semble que le Conseil privé en ait été principalement convaincu par le fait que l'art. 189 tirait son origine d'une loi de la Province du Canada antérieure à la Confédération, dans laquelle on ne pouvait donc avoir voulu établir de

1990 CanLII 117 (SCC)

lines, prior to 1867, reference to the Crown in the post-Confederation statute replicating to some extent the pre-1867 language was to be taken—as a matter of statutory interpretation—to be a reference to an undivided Crown *vis-à-vis* the subject matter in question.

In *Nickel Rim Mines Ltd.*, *supra*, Spence J. found similar contextual references not to prejudice the interpretation of “Her Majesty” in s. 105 of the *Supreme Court Act*, *supra*, which read:

105. In any proceeding to which Her Majesty is a party, either as represented by the Attorney General of Canada or otherwise, costs adjudged to Her Majesty shall not be disallowed or reduced upon taxation merely because the solicitor or the counsel who earned such costs, or in respect of whose services the costs are charged, was a salaried officer of the Crown performing such services in the discharge of his duty and remunerated therefor by his salary, or for that or any other reason not entitled to recover any costs from the Crown in respect of the services so rendered, and the costs recovered by or on behalf of Her Majesty in any such case shall be paid into the Consolidated Revenue Fund.

Notwithstanding the reference to the “Consolidated Revenue Fund”, Spence J. (in Chambers) held that “Her Majesty” included Her Majesty in right of a province. In order to overcome the difficulties provided by these contextual references, he appeared to rely heavily on the principle of remedial interpretation set out in s. 15 of the federal *Interpretation Act*, R.S.C. 1952, c. 158.

Nowegijick directs the courts to resolve any “doubtful expression” in favour of the Indian where more than one reasonable interpretation is available. There is no doubt in my mind that it is fully in keeping with *Nipissing* and *Nickel Rim Mines Ltd.* to turn to the *Nowegijick* principle in this case, given the ambiguity that exists. In each of those cases, it was found necessary to resort to some further argument beyond the text itself in order to determine the issue. In light of *Nipissing*

distinction entre les terres du Dominion et celles de la Couronne provinciale. C’est donc dire que parce que la Couronne n’était pas divisée, du moins selon les mêmes critères, avant 1867, il fallait comprendre que la mention de la Couronne dans la loi postérieure à la Confédération qui reproduisait dans une certaine mesure le texte antérieur à 1867 se rapportait, en matière d’interprétation législative, à une Couronne non divisée à l’égard du sujet en question.

Dans l’arrêt *Nickel Rim Mines Ltd.*, précité, le juge Spence a conclu que des mentions contextuelles semblables ne portent pas atteinte à l’interprétation de l’expression «Sa Majesté» à l’art. 105 de la *Loi sur la Cour suprême*, précité, qui se lit ainsi:

105. Dans toute procédure à laquelle Sa Majesté est partie, qu’elle soit représentée par le procureur général du Canada ou d’une autre manière, les frais adjugés à Sa Majesté ne doivent pas être refusés ni réduits lors de la taxation, uniquement parce que l’avocat ou le conseil qui a gagné ces frais, ou pour les services duquel les frais sont imposés, était un officier rétribué de la Couronne, exécutant lesdits services dans l’accomplissement de son devoir et rémunéré en conséquence par son traitement, ou non admis, pour cette raison ou pour toute autre à recouvrer des frais de la Couronne en ce qui concerne les services ainsi rendus; et les frais recouverts par Sa Majesté ou en son nom en pareil cas doivent être versés au Fonds du revenu consolidé.

Sans égard à la mention du «Fonds du revenu consolidé», le juge Spence (en chambre) a conclu que l’expression «Sa Majesté» comprenait Sa Majesté du chef d’une province. Pour surmonter les difficultés que ces mentions contextuelles soulevaient, il paraît s’être fortement appuyé sur la règle de l’interprétation réparatrice établie à l’art. 15 de la *Loi d’interprétation fédérale*, S.R.C. 1952, ch. 158.

L’arrêt *Nowegijick* oblige les tribunaux à interpréter toute «ambiguïté» en faveur des Indiens lorsqu’il existe plus d’une interprétation raisonnable. Je n’ai aucun doute qu’il est tout à fait conforme aux arrêts *Nipissing* et *Nickel Rim Mines Ltd.* de recourir à la règle de l’arrêt *Nowegijick* en l’espèce, étant donné l’ambiguïté qui existe. Dans chacun de ces cas, on a jugé nécessaire de faire appel à d’autres arguments allant au-delà du texte lui-même pour résoudre le litige.

and *Nickel Rim Mines Ltd.*, I would turn to *Nowegijick* for the resolution of the ambiguity here and would accordingly choose an interpretation that favours the Indians. I would, therefore, find that "Her Majesty" includes the provincial Crown.

This interpretation is also supported by the second aspect of the *Nowegijick* principle, namely that aboriginal understanding of words and corresponding legal concepts in Indian treaties are to be preferred over more legalistic and technical constructions. This concern with aboriginal perspective, albeit in a different context, led a majority of this Court in *Guerin v. The Queen*, [1984] 2 S.C.R. 335, to speak of the Indian interest in land as a *sui generis* interest, the nature of which cannot be totally captured by a lexicon derived from European legal systems.

While this appeal does not involve the interpretation of a treaty, I find it helpful to consider the aboriginal perspective in illustrating the ambiguity of "Her Majesty" in s. 90(1)(b). *Nowegijick* dictates taking a generous liberal approach to interpretation. In my opinion, reference to the notion of "aboriginal understanding", which respects the unique culture and history of Canada's aboriginal peoples, is an appropriate part of that approach. In the context of this appeal, the aboriginal understanding of "the Crown" or "Her Majesty" is rooted in pre-Confederation realities. The recent case of *Guerin* took as its fundamental premise the "unique character both of the Indians' interest in land and of their historical relationship with the Crown." (At p. 387, emphasis added.) That relationship began with pre-Confederation contact between the historic occupiers of North American lands (the aboriginal peoples) and the European colonizers (since 1763, "the Crown"), and it is this relationship between aboriginal peoples and the Crown that grounds the distinctive fiduciary obligation on the Crown. On its facts, *Guerin* only dealt with the obligation of the federal Crown arising upon surrender of land by Indians and it is true that, since 1867, the Crown's role has been

Compte tenu des arrêts *Nipissing* et *Nickel Rim Mines Ltd.*, je suis d'avis de recourir à l'arrêt *Nowegijick* pour résoudre l'ambiguïté en l'espèce et, par conséquent, de choisir une interprétation qui profite aux Indiens. Je conclus donc que l'expression «Sa Majesté» comprend la Couronne provinciale.

Cette interprétation est également étayée par le deuxième aspect de la règle de l'arrêt *Nowegijick*, c'est-à-dire que la compréhension qu'ont les autochtones des termes et des concepts juridiques correspondants contenus dans les traités avec les Indiens doit être préférée aux interprétations plus strictes et formalistes. Ce souci du point de vue des autochtones, quoique dans un contexte différent, a conduit la majorité de notre Cour dans l'arrêt *Guerin c. La Reine*, [1984] 2 R.C.S. 335, à qualifier le droit qu'ont les Indiens sur leurs terres de droit *sui generis* dont la nature ne peut être parfaitement saisie dans un lexique dérivé des systèmes juridiques européens.

Bien que le présent pourvoi ne comporte pas l'interprétation d'un traité, je juge utile de considérer le point de vue des autochtones en illustrant l'ambiguïté de l'expression «Sa Majesté» à l'al. 90(1)(b). L'arrêt *Nowegijick* prescrit l'adoption d'une interprétation généreuse et libérale. À mon avis, la mention de la notion «compréhension qu'ont les autochtones», qui respecte la culture et l'histoire uniques des peuples autochtones du Canada, est un élément approprié de cette interprétation. Dans le contexte du présent pourvoi, la compréhension qu'ont les autochtones des expressions «la Couronne» ou «Sa Majesté» prend sa source dans les réalités antérieures à la Confédération. L'arrêt *Guerin* rendu récemment part de la prémisse fondamentale de la «nature unique à la fois du droit des Indiens sur leurs terres et de leurs rapports historiques avec Sa Majesté». (À la page 387, je souligne.) Ces rapports remontent avant la Confédération, lorsque des contacts ont été établis avec les premiers occupants des terres de l'Amérique du Nord (les peuples autochtones) et les colonisateurs européens (depuis 1763, «la Couronne»), et ce sont ces rapports entre les peuples autochtones et la Couronne qui sont à l'origine de l'obligation fiduciaire distincte de la Couronne. D'après

played, as a matter of the federal division of powers, by Her Majesty in right of Canada, with the *Indian Act* representing a confirmation of the Crown's historic responsibility for the welfare and interests of these peoples. However, the Indians' relationship with the Crown or sovereign has never depended on the particular representatives of the Crown involved. From the aboriginal perspective, any federal-provincial divisions that the Crown has imposed on itself are internal to itself and do not alter the basic structure of Sovereign-Indian relations. This is not to suggest that aboriginal peoples are outside the sovereignty of the Crown, nor does it call into question the divisions of jurisdiction in relation to aboriginal peoples in federal Canada.

One can overemphasize the extent to which aboriginal peoples are affected only by the decisions and actions of the federal Crown. Part and parcel of the division of powers is the incidental effects doctrine according to which a law in relation to a matter within the competence of one level of government may validly affect a matter within the competence of the other; as recently stated in *Alberta Government Telephones v. Canada (Canadian Radio-television and Telecommunications Commission)*, *supra*, at p. 275, "Canadian federalism has evolved in a way which tolerates overlapping federal and provincial legislation in many respects, ..." As long as Indians are not affected *qua* Indians, a provincial law may affect Indians, and significantly so in terms of everyday life. Section 88 of the *Indian Act* greatly increases the extent to which the provinces can affect Indians by acknowledging the validity of laws of general application, unless they are supplanted by treaties or federal law. This fluidity of responsibility across lines of jurisdiction accords well with the fact that the newly entrenched s. 35 of the *Constitution Act, 1982*, applies to all levels of government in Canada.

ces faits, l'arrêt *Guerin* ne portait que sur l'obligation de la Couronne fédérale découlant d'une cession de terres par les Indiens et il est vrai que depuis 1867 le rôle de la Couronne a toujours été joué, en raison de l'attribution des compétences au fédéral, par Sa Majesté du chef du Canada et la *Loi sur les Indiens* vient confirmer la responsabilité historique de la Couronne à l'égard du bien-être et des intérêts de ces peuples. Cependant, les rapports des Indiens avec la Couronne ou le souverain n'ont jamais été fonction des représentants particuliers de la Couronne visée. Du point de vue des autochtones, toute division fédérale-provinciale que la Couronne s'est imposée à elle-même est interne et ne modifie aucunement la structure fondamentale des rapports entre le souverain et les Indiens. Cela ne veut pas dire que les peuples autochtones échappent à la souveraineté de la Couronne, ni que le partage des compétences en ce qui concerne les peuples autochtones dans le Canada fédéral est remis en question.

On peut surestimer la mesure dans laquelle les peuples autochtones ne sont touchés que par les décisions et les actes de la Couronne fédérale. Fait partie du partage des compétences la théorie des effets accessoires suivant laquelle une règle de droit relative à un chef de compétence d'un palier de gouvernement peut valablement toucher un chef de compétence de l'autre palier; comme on l'a affirmé récemment à la p. 275 de l'arrêt *Alberta Government Telephones c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes)*, précité, «Le fédéralisme canadien a évolué de façon à tolérer à plusieurs égards le chevauchement des lois fédérales et provinciales ... » Tant que les Indiens ne sont pas touchés en tant qu'Indiens, une loi provinciale peut les viser, et même de façon significative dans la vie de tous les jours. L'article 88 de la *Loi sur les Indiens* augmente considérablement la mesure dans laquelle les provinces peuvent toucher les Indiens en reconnaissant la validité des lois d'application générale, à moins qu'elles ne soient supplantées par des traités ou des lois fédérales. Ce chevauchement des responsabilités de part et d'autre de la ligne de partage des compétences est tout à fait conforme au fait que le nouvel art. 35 enchâssé dans la *Loi constitutionnelle de 1982* s'applique à tous les paliers de gouvernement au Canada.

I conclude, therefore, that “Her Majesty” in s. 90(1)(b) of the *Indian Act* is to be interpreted as referring to both the federal and provincial Crowns.

VII—The Secondary Points at Issue

As already mentioned, the appellants rest their case almost entirely on the interpretation of “Her Majesty”. That was the only point addressed by the Court of Appeal. There were, however, other points advanced in oral argument before this Court. They concern whether the s. 90(1)(b) criteria of “personal property”, “was given” and “agreement” were met. I am wholly in agreement with the disposition of the trial judge on all of these points and can add little to his analysis. I will limit myself to a brief discussion of each point.

(a) “Personal Property”

The meaning of “personal property” in s. 87 of the *Indian Act* was the subject of decision in *Nowegijick*. It was held that one form of intangible property, taxable income, came within the words “personal property” in that section of the Act. See also the judgment of McLachlin J.A., as she then was, in *Metlakatla Ferry Service Ltd. v. B.C. (Gov't)* (1987), 12 B.C.L.R. (2d) 308 (C.A.), in which she partly relies on *Nowegijick* for the finding that a lease and a debt owing under it constitute “personal property” in s. 87 and notes that s. 87 covers both tangible and intangible personal property; and see *Brown v. The Queen in Right of British Columbia*, [1979] 3 C.N.L.R. 67 (B.C.C.A.), in which electricity delivered to Indians on a reserve was found to be s. 87 “personal property”. I would adopt the following statement of Morse J., *supra*, at p. 121:

If intangibles such as electricity and taxable income are personal property, clearly the right of the defendants to payment of the moneys agreed to be paid by the government of Manitoba must be considered as personal property, and it seems to me there is no good reason to give

Par conséquent, je conclus que l'expression «Sa Majesté» à l'al. 90(1)b) de la *Loi sur les Indiens* doit être interprétée comme se rapportant à la fois à la Couronne fédérale et à la Couronne provinciale.

VII—Les questions secondaires

Comme je l'ai déjà mentionné, le pourvoi des appelants repose presque entièrement sur l'interprétation de l'expression «Sa Majesté». C'est la seule question sur laquelle la Cour d'appel s'est penchée. Il existe cependant d'autres points que les parties ont soumis dans leur plaidoirie devant notre Cour. Ils portent sur la question de savoir s'il y a eu respect des critères «biens personnels», «ont été donnés» et «accord» que l'on trouve à l'al. 90(1)b). Je suis tout à fait d'accord avec les conclusions du juge de première instance sur tous ces points et je ne puis ajouter que peu de choses à son examen. Je vais m'en tenir à un bref examen de chaque point.

a) «Biens personnels»

L'arrêt *Nowegijick* portait sur le sens de l'expression «biens personnels» que l'on trouve à l'art. 87 de la *Loi sur les Indiens*. On a conclu que le revenu imposable, une forme de bien immatériel, était visé par l'expression «biens personnels» de cet article de la Loi. Voir également l'arrêt du juge McLachlin (maintenant juge de notre Cour), *Metlakatla Ferry Service Ltd. v. B.C. (Gov't)* (1987), 12 B.C.L.R. (2d) 308 (C.A.), dans lequel elle s'appuie en partie sur l'arrêt *Nowegijick* pour conclure qu'un bail et qu'une dette exigible en vertu de celui-ci constituent des «biens personnels» au sens de l'art. 87 et souligne que l'art. 87 vise les biens personnels tant matériels qu'immatériels; et voir l'arrêt *Brown v. The Queen in Right of British Columbia*, [1979] 3 C.N.L.R. 67 (C.A.C.-B.), dans lequel on a conclu que l'électricité fournie aux Indiens sur une réserve constituait un «bien personnel» au sens de l'art. 87. Je suis d'avis de retenir l'affirmation suivante du juge Morse, précité, à la p. 121:

[TRADUCTION] Si des biens immatériels comme l'électricité et le revenu imposable sont des biens personnels, il est clair que le droit des défendeurs au paiement des sommes que le gouvernement du Manitoba a convenu de verser doit être considéré comme un bien personnel et il

the words "personal property situated on a reserve" in s. 89 a meaning different to the same words in s. 87.

Of course, the debt owing from the Manitoba government must also constitute "personal property" under s. 90(1)(b) for the respondents to succeed. The argument of the appellants is that "personal property", appearing only once in the introductory clause of s. 90(1) and applying to both subsequent subsections, must be given a common meaning that fits both s. 90(1)(a) and (b). Since, the argument continues, s. 90(1)(a) limits the meaning to tangible or physical property and, as well, since s. 90(3) speaks of the destruction of personal property, then "personal property" in s. 90(1)(b) must be similarly limited to tangible property. Two cases have found that s. 90(1)(b) is restricted to tangible property on the above reasoning: *Kuhn v. Starr*, Ferg J., Man. Q.B., unreported, October 28, 1976, and *Mintuck v. Valley River Band 63A*, [1978] 2 W.W.R. 159 (Man. Q.B.), (following *Kuhn*, *supra*). It is not evident on the facts that Ferg J. had to address the scope of s. 90(1)(b) in that case, but it is nonetheless clear that his reasoning is the only judicial exposition available of the case for restrictive interpretation of "personal property" in s. 90(1)(b). Prior to Morse J.'s decision, one case had decided that the words in s. 90(1)(b) included intangible property (a scholarship being the property in question), without, however, explicit consideration of the point: *Greyeyes v. The Queen*, [1978] 2 F.C. 385 (T.D.), *per* Mahoney J. Shortly thereafter, Thurlow A.C.J., found that "personal property" in s. 90(1)(a) could not include a right to a salary because of the effect of the words "purchased by Her Majesty" which followed in the subsection: *The Queen v. National Indian Brotherhood*, [1979] 1 F.C. 103 (T.D.), at p. 108. However, Thurlow A.C.J. implicitly held that "personal property" in s. 90(1)(b) could be given a different interpretation due to the qualifying words in the rest of that subsection; this follows from his view that *Greyeyes* was good law (at p. 108). Since the Morse J. decision, two cases have explicitly followed him on this point: *Fricke and Seaton Timber Ltd. v. Mitchell* (1985), 67 B.C.L.R. 227

me semble qu'il n'y a aucune raison valable de donner aux termes «biens personnels situés sur une réserve», que l'on trouve à l'art. 89, un sens différent des mêmes termes figurant à l'art. 87.

^a Il est évident que la dette exigible du gouvernement du Manitoba doit également constituer un «bien personnel» au sens de l'al. 90(1)(b) pour que les intimés aient gain de cause. Selon l'argument ^b des appelants, l'expression «biens personnels», qui ne figure qu'une seule fois dans la disposition introductive du par. 90(1) et qui s'applique aux deux alinéas suivants, doit recevoir un sens identique applicable aux deux al. 90(1)(a) et (b). ^c Toujours selon cet argument, puisque l'al. 90(1)(a) limite le sens de l'expression aux biens matériels et, de même, puisque le par. 90(3) parle de destruction de biens personnels, l'expression «biens ^d personnels» à l'al. 90(1)(b) doit donc être de même restreinte aux biens matériels. Deux décisions s'appuient sur ce raisonnement pour conclure que l'al. 90(1)(b) est restreint aux biens matériels: *Kuhn v. Starr*, le juge Ferg, B.R. Man., décision inédite ^e rendue le 28 octobre 1976, et *Mintuck v. Valley River Band 63A*, [1978] 2 W.W.R. 159 (B.R. Man.) (qui a suivi la décision *Kuhn*, précitée). Il n'est pas évident d'après les faits que le juge Ferg devait se prononcer sur la portée de l'al. 90(1)(b) ^f dans cette affaire, mais il est néanmoins clair que son raisonnement est le seul exposé judiciaire qui propose une interprétation restrictive de l'expression «biens personnels» à l'al. 90(1)(b). Avant que le ^g juge Morse ne rende sa décision, il avait été décidé une seule fois que les termes de l'al. 90(1)(b) comprennent des biens immatériels (une bourse d'études étant le bien en question), sans que le tribunal n'examine cependant explicitement la ^h question: *Greyeyes c. La Reine*, [1978] 2 C.F. 385 (D.P.I.), le juge Mahoney. Peu de temps après, le juge en chef adjoint Thurlow a conclu que l'expression «biens personnels» à l'al. 90(1)(a) ne peut comprendre le droit à un traitement en raison de l'effet des termes «achetés par Sa Majesté» qui se ⁱ trouvent plus loin dans l'alinéa: *La Reine c. National Indian Brotherhood*, [1979] 1 C.F. 103 (D.P.I.), à la p. 108. Le juge en chef adjoint Thurlow a cependant conclu implicitement que l'expression «biens personnels» à l'al. 90(1)(b) pouvait recevoir une interprétation différente en raison

(B.C.S.C.); and *Fayerman Bros. Ltd. v. Peter Ballantyne Indian Band*, [1986] 1 C.N.L.R. 6 (Sask. Q.B.) A third case has also implicitly agreed with Morse J., although there is no explicit discussion of the point: *Williams v. Canada*, [1989] 1 C.N.L.R. 184 (F.C.T.D.) (unemployment insurance benefits paid to a worker on a job creation project). In my view, these cases have correctly held that the words "personal property" in s. 90(1)(b) include intangible property such as the right to payment of money at issue in this case. I would, again, endorse the reasoning of Morse J., *supra*, at p. 125:

I am, with respect, unable to reach the same conclusion as did Ferg L.J.Q.B. with respect to the meaning of the words 'personal property' so far as s. 90(1) is concerned. In my judgment, there is no compelling reason why the words "personal property" must be given the same meaning in para. (b) as in para. (a). The section is meant to extend the meaning of the words "personal property situated on a reserve". Section 90(1)(a) uses the words "personal property . . . purchased", while s. 90(1)(b) uses the words "personal property . . . given", and the two sub-sections are separated by the disjunctive preposition "or". It is true, as was pointed out by Ferg L.J.Q.B., that s. 90(3) has reference to tangible personal property, but I do not see why making the destruction of property an offence necessarily restricts the meaning of "personal property" in s. 90(1). So far as s. 90(2) is concerned, that subsection is, I think, broad enough to cover not only tangible but intangible personal property such as a debt or a right to payment.

... a liberal construction may, in my view, be given to the meaning of the words "personal property" in s. 90. The right of the defendants in this case to payment of the money agreed to be paid to them by the government of Manitoba should, in my opinion, be held to be personal property within the meaning of s. 90(1).

de la nuance apportée dans le reste de cet alinéa; cela découle de son opinion que l'arrêt *Greyeyes* est bien fondé en droit (à la p. 108). Depuis la décision du juge Morse, deux arrêts ont explicitement adopté son raisonnement sur ce point: *Fricke and Seaton Timber Ltd. v. Mitchell* (1985), 67 B.C.L.R. 227 (C.S.C.-B.), et *Fayerman Bros. Ltd. v. Peter Ballantyne Indian Band*, [1986] 1 C.N.L.R. 6 (B.R. Sask.) Dans une troisième décision, le tribunal a également retenu implicitement l'opinion du juge Morse bien qu'il n'ait pas examiné explicitement la question: *Williams v. Canada*, [1989] 1 C.N.L.R. 184 (C.F.D.P.I.) (prestations d'assurance-chômage versées à un travailleur en vertu d'un projet créateur d'emplois). À mon avis, on a eu raison de conclure, dans ces décisions, que l'expression «biens personnels» à l'al. 90(1)(b) comprend des biens immatériels comme le droit au paiement d'une somme dont il est question en l'espèce. Encore une fois, je fais mien le raisonnement du jugement Morse, précité, à la p. 125:

[TRADUCTION] Avec égards, je ne puis arriver à la même conclusion que le juge Ferg, juge local de la Cour du Banc de la Reine, quant au sens de l'expression «biens personnels» au par. 90(1). À mon avis, il n'y a aucune raison sérieuse de donner à l'expression «biens personnels» le même sens aux al. b) et a). L'article a pour but d'élargir le sens des termes «biens personnels situés sur une réserve». L'alinéa 90(1)a) utilise les termes «biens personnels [...] achetés», alors que l'al. 90(1)b) utilise les termes «biens personnels [...] donnés», et les deux alinéas sont séparés par la conjonction disjunctive «ou». Il est vrai, comme le souligne le juge Ferg, que le par. 90(3) se rapporte à des biens personnels matériels, mais je ne vois pas pourquoi l'infraction que constitue la destruction de biens restreint nécessairement le sens de l'expression «biens personnels» au par. 90(1). Quant au par. 90(2), j'estime qu'il est suffisamment général pour viser non seulement les biens personnels matériels mais aussi les biens personnels immatériels comme une dette ou le droit à un paiement.

... j'estime qu'il est possible de donner une interprétation libérale à l'expression «biens personnels» à l'art. 90. À mon avis, on doit conclure en l'espèce que le droit des défendeurs au paiement de la somme que le gouvernement du Manitoba a convenu de leur verser devrait constituer un bien personnel au sens du par. 90(1).

1990 CanLII 117 (SCC)

(b) "was . . . given"

The appellants' argument is that since the money owed was not actually given to the various respondents, personal property was not "given". This argument is manifestly flawed. The personal property in question is a debt, not money *per se*. As Morse J. succinctly put it, *supra*, at p. 128, "the defendants have been given personal property because they have been given the right to be paid money. This right or debt was in existence when the garnishing order was issued. It is not, in my view, necessary that actual money be paid to the defendants before s. 90(1)(b) is applicable."

(c) "Agreement"

Finally, it was argued before Morse J., although not explicitly before this Court, that the word "agreement" in s. 90(1)(b) must be read *ejusdem generis* with the word "treaty" which also appears in the subsection; because treaties are only with the federal government, such agreement must be similar to a treaty with the federal government. All of the cases to date which have found a s. 90(1)(b) agreement have indeed involved agreements with the federal government: see *Greyeyes, supra* (scholarship funds paid out in accordance with an agreement to assist the band members in their education pursuant to treaty obligations), *Fayerman, supra* (money paid to a bank pursuant to a signed agreement between the Department of Indian Affairs and a band), *Fricke, supra* (a similar agreement to that in *Fayerman*), and *Williams, supra* (an agreement between a band and the federal government creating a job creation project pursuant to which benefits were paid).

Apart from amounting to an indirect challenge to the meaning of "Her Majesty", a matter already disposed of, I can see no reason why the *ejusdem generis* rule of interpretation, assuming that it is applicable, should prevail over the

b) «ont été . . . donnés»

Les appelants prétendent que puisque la somme due n'a pas été effectivement donnée aux divers intimés, les biens personnels n'ont pas été «donnés». Cet argument est manifestement mal fondé. Le bien personnel en question est une dette et non de l'argent en tant que tel. Comme le juge Morse, précité, l'explique brièvement à la p. 128, [TRA-
DUCTION] «on a donné aux défendeurs des biens personnels parce qu'on leur a donné le droit d'être payés. Ce droit ou cette dette existait lorsque l'ordonnance de saisie-arrêt a été rendue. À mon avis, il n'est pas nécessaire qu'une somme soit effectivement versée aux défendeurs pour que l'al. 90(1)(b) s'applique.»

c) «accord»

Enfin, on a soutenu devant le juge Morse, mais pas de façon explicite devant notre Cour, qu'il fallait appliquer la règle *ejusdem generis* à l'interprétation du terme «accord» de l'al. 90(1)(b) lorsqu'il est rapproché du terme «traité» qui figure au même alinéa; parce que les traités ne peuvent être conclus qu'avec le gouvernement fédéral, cet accord doit être de même nature qu'un traité avec le gouvernement fédéral. Jusqu'à ce jour, toutes les décisions dans lesquelles les tribunaux ont conclu à l'existence d'un accord au sens de l'al. 90(1)(b) ont effectivement porté sur des accords avec le gouvernement fédéral: voir l'arrêt *Greyeyes*, précité (bourse d'études accordée conformément à un accord conclu en vue d'aider les membres des bandes à poursuivre leurs études en application d'obligations découlant d'un traité), *Fayerman*, précité (somme versée à une banque en application d'un accord conclu entre le ministère des Affaires indiennes et une bande), *Fricke*, précité (un accord semblable à celui de l'arrêt *Fayerman*), et *Williams*, précité (un accord entre une bande et le gouvernement fédéral établissant un projet créateur d'emplois en vertu duquel des prestations étaient versées).

À moins de vouloir contester indirectement le sens de l'expression «Sa Majesté», une question sur laquelle je me suis déjà prononcé, je ne vois pas pourquoi la règle d'interprétation *ejusdem generis*, si tant est qu'elle s'applique, devrait avoir prépon-

Nowegijick principle of resolving ambiguities in favour of Indians. I have no difficulty in accepting that there was an agreement to refund the tax in exchange for the execution of releases by the 54 Indian bands involved; see Order-in-Council No. 253. Indeed, the very action instituted by the appellants against the respondents is premised on the existence of an agreement which the appellants claim to have negotiated on behalf of the respondents. Paragraph 65 of the appellants' Amended Statement of Claim reads in part: "In the Fall of 1982, the Government of Manitoba, as a result of the efforts of the Plaintiffs, agreed to pay the Defendant Indian bands sales tax rebates as hereinafter set out." (Emphasis added.)

I would note that the appellants also argue for combining the interpretation of the words "was given" with the word "agreement" and suggest that any agreement must be one that is not accompanied by consideration (in this case, the releases of the bands) which are said to give it the tinge of a commercial bargain and not a gift. Such an interpretation would be the antithesis of a liberal interpretation, and cannot be endorsed.

An additional point in favour of the respondents is that the money in question was a tax rebate. One can only assume that this money should never have been taxed in the first place (*per s. 87 of the Indian Act*) and should never have left Indian hands. It would be an odd result if that money could be garnished on its way back to where it never should have left.

VIII—Conclusion

I find that the Court of Appeal was correct in the disposition of this case and the trial judge was correct in his reasoning and interpretation of the elements of s. 90(1)(b). "Her Majesty" in s. 90(1)(b) of the *Indian Act* refers to both the federal and provincial Crowns. Therefore, the moneys in question are protected from garnishment by virtue of s. 89(1) of the Act. The scope of this protection is defined according to the terms of the Act. General commercial transactions involv-

dérance sur la règle de l'arrêt *Nowegijick* selon laquelle les ambiguïtés doivent profiter aux Indiens. Je n'ai aucune difficulté à reconnaître qu'il y a eu accord prévoyant le remboursement de la taxe en échange de la signature des renonciations par les 54 bandes indiennes concernées; voir le décret n° 253. D'ailleurs, l'action même qui a été intentée par les appelants contre les intimés est fondée sur l'existence d'un accord que les appelants prétendent avoir négocié au nom des intimés; le paragraphe 65 de la déclaration modifiée des appelants se lit en partie comme suit: [TRADUCTION] «À l'automne 1982, le gouvernement du Manitoba, par suite des efforts des demandeurs, a convenu de rembourser aux bandes indiennes défenderesses les montants de taxe de vente ci-après décrits.» (Je souligne.)

Je tiens à souligner que les appelants soutiennent également qu'il faut combiner l'interprétation des termes «ont été donnés» avec le terme «accord» et proposent qu'aucun accord ne doit être assorti d'une contrepartie (en l'espèce, les renonciations des bandes) parce qu'il aurait alors l'allure d'un marché et non d'un don. Cette interprétation constituerait l'antithèse d'une interprétation libérale et ne saurait être retenue.

Un autre point en faveur des intimés est que les sommes en question constituent un remboursement de taxe. On ne peut que présumer que cette taxe n'aurait jamais dû être perçue à l'origine (l'art. 87 de la *Loi sur les Indiens*) et que cette somme n'aurait jamais dû quitter les réserves indiennes. Il serait absurde que cette somme puisse être saisie-arrêtée au moment où on s'apprête à la retourner à ceux qui n'auraient jamais dû la verser.

VIII—Conclusion

Je conclus que l'arrêt de la Cour d'appel, en l'espèce, est bien fondé et que le raisonnement du juge de première instance ainsi que son interprétation des éléments de l'al. 90(1)b) sont justes. L'expression «Sa Majesté», à l'al. 90(1)b) de la *Loi sur les Indiens*, vise à la fois la Couronne fédérale et les Couronnes provinciales. En conséquence, les sommes en question ne peuvent être saisies-arrêtées en vertu du par. 89(1) de la Loi. L'étendue de cette protection est définie selon les termes de la

ing Indians are not meant to be limited by this interpretation. In this case, the substance of the appellants' claim has, of course, not been determined, and it is clearly open to the appellants to continue legal action. In the circumstances, however, the appellants are prevented from garnishing moneys owed to the respondents by the provincial Crown.

I would dismiss the appeal with costs in this Court and both courts below.

The reasons of Lamer, Wilson and L'Heureux-Dubé JJ. were delivered by

WILSON J.—Manitoba Hydro invalidly imposed a tax upon the Peguis Indians in respect of the sale of electricity on a reserve. The Government of Manitoba subsequently settled the Indians' claim for the return of the taxes paid and the issue on this appeal is whether the proceeds of that settlement may be garnished by the appellant lawyers in payment of their fees for representing the Indians in the settlement negotiations.

As the Chief Justice and Justice La Forest point out, both the trial judge and the Court of Appeal held that the funds could not be garnished. Their conclusion was based on their interpretation of s. 90(1)(b) of the *Indian Act*, R.S.C. 1970, c. I-6. My colleagues differ as to the interpretation of that provision but they reach the same result, namely that the moneys cannot be garnished by the appellants.

I agree with my colleague La Forest J.'s interpretation of s. 90(1)(b) and my only concern is with the application of the *Garnishment Act*, R.S.M. 1970, c. G20, C.C.S.M., c. G20 to those moneys which are, according to my colleague's interpretation, not situate on a reserve or deemed to be so situate. On what basis then are they exempt from seizure?

I should say at once that I take no issue with my colleague that, as between the Government of Manitoba and the Indians, the Indians are entitled

Loi. Les opérations commerciales générales auxquelles participent des Indiens ne sont pas censées être limitées par cette interprétation. En l'espèce, la réclamation des appelants n'a pas fait l'objet d'une décision sur le fond et il est nettement loisible aux appelants de poursuivre leur action en justice. Dans les circonstances toutefois, il leur est interdit de saisir-arrêter les sommes dues aux intimés par la Couronne provinciale.

Je suis d'avis de rejeter le pourvoi avec dépens devant cette Cour et les deux tribunaux d'instance inférieure.

Version française des motifs des juges Lamer, Wilson et L'Heureux-Dubé rendus par

LE JUGE WILSON—Hydro Manitoba a irrégulièrement imposé une taxe aux Indiens Peguis relativement à la vente d'électricité sur une réserve. Le gouvernement du Manitoba a par la suite réglé la réclamation des Indiens en remboursement des taxes payées et il s'agit en l'espèce de déterminer si les avocats appelants peuvent saisir-arrêter le produit de ce règlement en paiement des honoraires qu'ils avaient exigés pour représenter les Indiens dans la négociation du règlement.

Comme le soulignent le Juge en chef et le juge La Forest, le juge de première instance et la Cour d'appel ont tous deux conclu que les sommes ne peuvent être saisies-arrêtées. Leur conclusion est fondée sur leur interprétation de l'al. 90(1)(b) de la *Loi sur les Indiens*, S.R.C. 1970, ch. I-6. Mes collègues interprètent différemment cette disposition, mais ils arrivent au même résultat, savoir que les appelants ne peuvent saisir-arrêter les sommes.

Je suis d'accord avec l'interprétation de l'al. 90(1)(b) que donne mon collègue le juge La Forest et ma seule préoccupation porte sur l'application de la *Loi sur la saisie-arrêt*, L.R.M. 1970, ch. G20, C.P.L.M., ch. G20, aux sommes qui, suivant l'interprétation de mon collègue, ne sont pas situées sur une réserve ni réputées y être situées. Sur quel fondement alors sont-elles exemptes de saisie?

Je dois dire dès le départ que je ne suis pas en désaccord avec mon collègue pour dire qu'en ce qui concerne le gouvernement du Manitoba et les

to the moneys for the reasons he gives. My concern is with the claim of a third party to the proceeds in transit if those proceeds are not protected by the *Indian Act*. I assume for this purpose that the claim of the appellants is a perfectly valid third party claim.

My colleague suggests that, but for the Government of Manitoba's failure to observe the requirements of the *Indian Act*, the moneys would never have left the reserve. He feels that it would be truly anomalous if, as the result of the imposition of an *ultra vires* tax, the application of the provincial law were to impair the ability of Indians to be placed in the same position as they would have been in but for the improper tax. The problem I have is how does one get to this admittedly very desirable result in the face of an intervening third party claim? Once it is held that the moneys are not in fact situate on the reserve or deemed to be so and that they do constitute a debt, why may that debt not be subject to garnishment at the hands of an innocent third party? I know of no legal principle (subject to what will be said hereafter about s. 3 of the *Garnishment Act*) that suggests that the way in which the debt arose can affect an innocent third party seeking to initiate garnishment proceedings with respect to that debt.

La Forest J. also states that, were it necessary to decide the point, he would hold that Morse J. misconstrued s. 3 of the *Garnishment Act* when he held that it applied to the agreement in this case. Although the law in this area is somewhat anachronistic, I agree with my colleague that the *Garnishment Act* does not apply on the facts of this case. But it seems to me important to explain why this is so, particularly since the legislature may wish to reconsider aspects of the doctrine of Crown immunity that lead to this conclusion.

It has long been the position of the common law that the Crown is immune from garnishment proceedings. Duff J. (as he then was) explained the reason for the common law's approach in *Canadi-*

Indiens, ces derniers ont droit aux sommes pour les motifs qu'il donne. Ma préoccupation porte sur la réclamation d'un tiers visant le produit en transition, si ce produit n'est pas protégé par la *Loi sur les Indiens*. À cette fin, je tiens pour acquis que la réclamation des appelants est une réclamation tout à fait valide de la part d'un tiers.

Mon collègue dit que, n'eût été l'omission du gouvernement du Manitoba de respecter les exigences de la *Loi sur les Indiens*, les sommes n'auraient jamais quitté la réserve. Il estime qu'il serait vraiment anormal que, suite à l'imposition d'une taxe inconstitutionnelle, l'application du droit provincial porte atteinte à la capacité des Indiens de se retrouver dans la situation même où ils se seraient trouvés, n'eût été la taxe irrégulière. La difficulté que j'éprouve est de savoir comment on arrive à ce résultat certes très souhaitable quand intervient une réclamation d'un tiers. Une fois établi que les sommes ne sont pas dans les faits situées sur la réserve ni réputées y être situées et qu'elles constituent bel et bien une dette, pourquoi cette dette ne pourrait-elle pas faire l'objet d'une saisie-arrêt entre les mains d'un tiers innocent? Je ne connais aucun principe juridique (sous réserve de ce que je dirai plus loin au sujet de l'art. 3 de la *Loi sur la saisie-arrêt*) suivant lequel la manière dont naît une dette peut avoir des répercussions sur le tiers innocent qui cherche à engager des procédures de saisie-arrêt relativement à cette dette.

Le juge La Forest dit également que, s'il était nécessaire de trancher ce point, il conclurait que le juge Morse a mal interprété l'art. 3 de la *Loi sur la saisie-arrêt* lorsqu'il a conclu qu'il s'appliquait à l'accord en l'espèce. Bien que le droit dans ce domaine soit quelque peu anachronique, je suis d'accord avec mon collègue que la *Loi sur la saisie-arrêt* ne s'applique pas vu les faits de l'espèce. Mais il me semble important d'expliquer pourquoi il en est ainsi, surtout parce que le législateur peut vouloir reconsidérer des aspects de la théorie de l'immunité de l'État qui amènent à cette conclusion.

La common law reconnaît depuis longtemps que l'État échappe à toute procédure de saisie-arrêt. Le juge Duff (plus tard Juge en chef) a expliqué la raison de la position de la common law dans l'arrêt

1990 CanLII 117 (SCC)

an National Railways Co. v. Croteau, [1925] S.C.R. 384, at p. 388:

The real difficulty in attaching moneys payable by the Crown to a third person lies in the inability of the courts to make an order against the Crown.

Duff C.J. had occasion to develop this point several years later in *The King v. Central Railway Signal Co.*, [1933] S.C.R. 555, at p. 563:

Apart, however, from such remedies as the subject has by way of petition of right and in some special cases by statute, the rule is a rigorous one that His Majesty cannot be impleaded in any of His courts and this rule is just as rigorous in the case of an action *in rem* in which the proceeding is against some property belonging to His Majesty (*The Scotia*). It is true that under modern procedure in certain cases a proceeding may be taken for a declaration of right by a subject against the Attorney General and in other cases where the interests of the Crown appear to be involved in litigation the Attorney General may be made a party (*Dyson v. Attorney General; E. & N. Rly. Co. v. Wilson*); but the rule is absolute that no proceeding having for its purpose the issue of any process against His Majesty himself or against any of His Majesty's property is competent in any of His Majesty's courts.

Duff C.J. went on to explain that Blackstone had set out the rationale for the common law's strict approach in his *Commentaries on the Laws of England* ((1876), 1 Kerr, at pp. 214-15):

Hence it is, that no suit or action can be brought against the sovereign, even in civil matters, because no court can have jurisdiction over him. For all jurisdiction implies superiority of power; authority to try would be vain and idle, without an authority to redress; and the sentence of a court would be contemptible unless that court had power to command the execution of it; but who, says Finch, shall command the king? Hence it is, likewise, that by the law the person of the sovereign is sacred, even though the measures pursued in his reign be completely tyrannical and arbitrary; for no jurisdiction upon earth has power to try him in a criminal way; much less to condemn him to punishment.

Canadian National Railways Co. v. Croteau, [1925] R.C.S. 384, à la p. 388:

[TRADUCTION] La vraie difficulté soulevée par la saisie de sommes payables par la Couronne à un tiers réside dans l'incapacité des tribunaux de rendre une ordonnance contre la Couronne.

Le juge en chef Duff a eu l'occasion de préciser ce point quelques années plus tard dans l'arrêt *The King v. Central Railway Signal Co.*, [1933] R.C.S. 555, à la p. 563:

[TRADUCTION] Mis à part, cependant, les redressements dont dispose le citoyen par voie de pétition de droit et, dans certains cas particuliers, en vertu d'un texte de loi, il est une règle stricte que Sa Majesté ne peut être mise en cause devant aucun de ses tribunaux, et cette règle est tout aussi stricte dans le cas d'une action *in rem* dirigée contre un bien appartenant à Sa Majesté (*The Scotia*). Il est exact que, dans certains cas, la procédure moderne permet à un citoyen de demander une déclaration de droit contre le procureur général et que, dans d'autres cas, lorsque les intérêts de la Couronne paraissent en cause, le procureur général peut être joint comme partie (*Dyson v. Attorney General; E. & N. Rly. Co. v. Wilson*); mais il est une règle absolue selon laquelle aucune procédure tendant à des mesures d'exécution contre Sa Majesté elle-même ou contre ses biens n'est du ressort des tribunaux de Sa Majesté.

Le juge en chef Duff a ensuite expliqué que Blackstone avait exposé la raison d'être de la position stricte de la common law dans son ouvrage *Commentaries on the Laws of England* ((1876), 1 Kerr, aux pp. 214 et 215):

[TRADUCTION] D'où la règle qu'aucune poursuite ou action ne peut être intentée contre le souverain, même en matière civile, parce qu'aucun tribunal ne peut avoir juridiction sur lui. Car toute juridiction sous-entend pouvoir supérieur; la compétence de mettre en jugement serait vaine et inutile sans compétence pour corriger; et la sentence d'un tribunal pourrait être ignorée si ce tribunal n'avait pas le pouvoir d'en ordonner l'exécution; mais qui, dit Finch, peut commander au roi? D'où la règle que, en droit, la personne du souverain est sacrée, même si les mesures appliquées sous son règne sont tout à fait tyranniques et arbitraires; car aucune juridiction sur terre n'a le pouvoir de le mettre en jugement en matière criminelle; encore moins de lui infliger une peine.

The Crown's immunity from garnishment proceedings has been retained in contemporary legislation regulating proceedings against the Crown. In Manitoba, for example, s. 16(6) of *The Proceedings Against the Crown Act*, R.S.M. 1987, c. P140 states that "[n]o execution or attachment or process in the nature thereof shall be issued out of any court for enforcing payment by the Crown of money or costs". This language mirrors that seen in other jurisdictions in which the Crown retains immunity in garnishment proceedings (see the Ontario Law Reform Commission, *Report on the Enforcement of Judgment Debts and Related Matters* (1981), at p. 146).

One unfortunate consequence of the Crown's immunity from a garnishment order used to be that when a Crown servant failed to pay a judgment debt, the judgment creditor could not attach the servant's wages. Over the years efforts have been made to mitigate the harshness of this rule by qualifying the scope of the Crown's immunity in garnishment proceedings. Professor Hogg observes that in most jurisdictions it is now expressly provided by statute that the wages of Crown employees may be garnisheed, although such legislation has rarely gone so far as to allow the garnishment of all debts owed by the Crown (Hogg, *Liability of the Crown* (2nd ed. 1989), at p. 53). It is this kind of limited change that Manitoba's legislature sought to achieve when it passed s. 3 of its *Garnishment Act*:

3 The Government of Manitoba may be garnished under any Act of the Legislature, the same as ordinary persons, with regard to moneys due or accruing due to persons employed or paid by the government. [Emphasis added.]

I agree with my colleague La Forest J. at p. 149 that the words "moneys due or accruing due to persons employed or paid by the government" refer solely to debts of the Government arising pursuant to agreements relating to the provision of work or services. I also agree that these words do not extend to lift the Government's immunity in

L'immunité de l'État relativement aux procédures de saisie-arrêt a été conservée dans les lois modernes régissant les procédures contre l'État. Au Manitoba, par exemple, le par. 16(6) de la *Loi sur les procédures contre la Couronne*, L.R.M. 1987, ch. P140, prévoit qu'«[u]n tribunal ne peut pas délivrer une procédure d'exécution ou de saisie ou une procédure de même nature afin de forcer la Couronne à payer les montants ou les dépens». Ce langage est le reflet de celui rencontré dans d'autres ressorts où l'État conserve son immunité relativement à des procédures de saisie-arrêt (voir la Commission de réforme du droit de l'Ontario, *Report on the Enforcement of Judgment Debts and Related Matters* (1981), à la p. 146).

Une conséquence malheureuse de l'immunité de l'État relativement à une ordonnance de saisie-arrêt était ordinairement que, lorsqu'un de ses fonctionnaires ne payait pas une dette constatée par jugement, le créancier titulaire du jugement ne pouvait pas saisir le salaire du fonctionnaire. Au cours des années des efforts ont été faits pour atténuer la sévérité de cette règle, en restreignant la portée de l'immunité de l'État en matière de saisie-arrêt. Le professeur Hogg fait observer que, dans la plupart des ressorts, un texte de loi prévoit maintenant expressément que les salaires des employés de l'État peuvent faire l'objet d'une saisie-arrêt, bien que ces lois soient rarement allées jusqu'à permettre la saisie-arrêt de toutes les sommes dues par l'État (Hogg, *Liability of the Crown* (2^e éd. 1989), à la p. 53). C'est ce genre de modification limitée que le législateur manitobain a cherché à réaliser quand il a adopté l'art. 3 de sa *Loi sur la saisie-arrêt*:

3 Il peut être procédé à des saisies-arrêts entre les mains du gouvernement du Manitoba sous le régime des lois de la Législature tout comme il peut l'être dans le cas de particuliers, en ce qui concerne les sommes dues ou à échoir aux personnes employées ou payées par le gouvernement. [Je souligne.]

Je suis d'accord avec mon collègue le juge La Forest à la p. 149 que les mots «les sommes dues ou à échoir aux personnes employées ou payées par le gouvernement» se rapportent seulement aux dettes du gouvernement découlant d'ententes quant au travail ou à la fourniture de services. Je suis également d'accord que ces mots ne

respect of the garnishment proceedings which the appellants sought to initiate.

But I think it important to note that it is precisely because changes brought about by provisions such as s. 3 of Manitoba's *Garnishment Act* have been quite limited in nature that the law on Crown immunity has become the target of considerable criticism. For example, in *R. v. Eldorado Nuclear Ltd.*, [1983] 2 S.C.R. 551, at p. 558, Dickson J. (as he then was) observed:

It [i.e., the doctrine of Crown immunity] seems to conflict with basic notions of equality before the law. The more active government becomes in activities that had once been considered the preserve of private persons, the less easy it is to understand why the Crown need be, or ought to be, in a position different from the subject.

More recently, the Ontario Law Reform Commission has called for a major overhaul of the law relating to Crown immunity. Noting that "the present law of Crown liability is a hodge podge of rules, presumptions, privileges and immunities, largely based on an anachronistic historical rationale, rather than a rational and carefully designed set of rules appropriate to contemporary notions of government and citizen rights", the Commission states that "the present law governing liability of the Crown, in so far as it still provides privileges and immunities not enjoyed by ordinary persons, is opposed to popular and widely-held conceptions of government" (Ontario Law Reform Commission, *Report on the Liability of the Crown* (1989), at pp. 2-3).

The Commission's general recommendation is noteworthy (at p. 6):

However, at this point we think it is important to indicate that, as a matter of general principle, we believe that the Crown should be subject to the same law as any other person, and that any exception to this general rule must be clearly justified. Accordingly, our general and central recommendation is that the privileges of the Crown in respect of civil liabilities and civil proceedings should be abolished, and the Crown and its servants and

vont pas jusqu'à lever l'immunité du gouvernement relativement aux procédures de saisie-arrêt que les appelants cherchent à engager.

^a Mais je crois important de mentionner que c'est précisément à cause de la nature très limitée des changements apportés par des dispositions comme l'art. 3 de la *Loi sur la saisie-arrêt* manitobaine que le droit relatif à l'immunité de l'État est devenu la cible de nombreuses critiques. Par exemple, le juge Dickson (maintenant Juge en chef) fait remarquer dans l'arrêt *R. c. Eldorado Nucléaire Ltée*, [1983] 2 R.C.S. 551, à la p. 558:

^c Il semble y avoir [dans la théorie de l'immunité de l'État] une contradiction avec les notions fondamentales de l'égalité devant la loi. Plus le gouvernement intervient dans les activités que l'on considérait autrefois réservées au secteur privé, plus il est difficile de comprendre pourquoi l'État doit être ou devrait être dans une situation différente de celle des citoyens.

^e Plus récemment, la Commission de réforme du droit de l'Ontario a réclamé une révision complète du droit relatif à l'immunité de l'État. Notant que [TRADUCTION] «le droit actuel en matière de responsabilité de l'État est un mélange disparate et incohérent de règles, de présomptions, de privilèges et d'immunités en grande partie fondées sur une justification historique anachronique, plutôt que sur un ensemble rationnel et soigneusement conçu de règles qui réponde aux notions contemporaines de droits du gouvernement et des citoyens», la Commission dit que [TRADUCTION] «dans la mesure où il accorde encore des privilèges et immunités dont ne bénéficie pas le citoyen ordinaire, le droit actuel régissant la responsabilité de l'État est incompatible avec les conceptions populaires et largement répandues de gouvernement» (Commission de réforme du droit, *Report on the Liability of the Crown* (1989), aux pp. 2 et 3).

La recommandation générale de la Commission mérite d'être citée (à la p. 6):

ⁱ [TRADUCTION] Cependant, nous pensons qu'il est important d'indiquer ici, comme principe général, que nous croyons que l'État devrait être assujéti aux mêmes règles de droit que toute autre personne et que toute exception à cette règle générale devrait être clairement justifiée. Par conséquent, notre recommandation générale et principale est que les privilèges de l'État relatifs à la responsabilité civile et aux procédures en matière

agents should be subject to all the civil liabilities and rules of procedure that are applicable to other persons who are of full age and capacity. [Emphasis added.]

Criticism has also been directed specifically at the role of Crown immunity in the context of garnishment proceedings. In 1981 the Ontario Law Reform Commission recommended that all debts for which the Crown might be liable, not only wages payable by the Crown, should be available to a judgment creditor by way of garnishment (*Report on the Enforcement of Judgment Debts and Related Matters*, at p. 147). The same recommendations have been made by the Law Reform Commission of British Columbia (*Report on Attachment of Debts Act* (1978), at p. 53) and the Law Reform Division of the New Brunswick Department of Justice (*Third Report of the Consumer Protection Project*, vol. II, *Legal Remedies of the Unsecured Creditor After Judgment* (1976), at p. 39).

More recently Professor Hogg has observed that it is difficult to see why a garnishment order should not be available against the Crown. "The purpose of the order is to enforce a judgment debt owed by a private debtor, not by the Crown itself. No public interest seems to be impaired when a debt owed by the Crown is attached, because the only result is that the Crown is required to pay the debt to the sheriff instead of to the Crown's original creditor (who is now a judgment debtor in default)" (Hogg, *Liability of the Crown*, op. cit., at pp. 52-53). The Ontario Law Reform Commission reiterated these objections in 1989 and recommended that the Ontario legislature remove the residual immunity from garnishment of debts owed by the Crown (*Report on the Liability of the Crown*, at p. 88).

These observations strongly suggest that the doctrine of Crown immunity in the context of garnishment proceedings is an anachronism when the Crown is the garnishee. However, I think it clear that it is for the legislature to effect the kind of fundamental reforms to the law of Crown

civile soient abolis et que l'État, ses employés, fonctionnaires et préposés soient assujettis à toutes les responsabilités civiles et règles de procédures applicables aux autres personnes majeures et capables. [Je souligne.]

^a La critique a également été spécifiquement dirigée contre le rôle de l'immunité de l'État dans le contexte des procédures de saisie-arrêt. La Commission de réforme du droit de l'Ontario recommandait en 1981 que toutes les sommes dont l'État pouvait être redevable, non seulement les salaires payables par l'État, puissent être saisies-arrêtees par un créancier titulaire d'un jugement (*Report on the Enforcement of Judgment Debts and Related Matters*, à la p. 147). La même recommandation a été faite par la Commission de réforme du droit de la Colombie-Britannique (*Report on Attachment of Debts Act* (1978), à la p. 53) et par la Division de réforme du droit du ministère de la Justice du Nouveau-Brunswick (*Third Report of the Consumer Protection Project*, vol. II, *Legal Remedies of the Unsecured Creditor After Judgment* (1976), à la p. 39).

^e Plus récemment, le professeur Hogg a fait observer qu'il est difficile de voir pourquoi l'État ne devrait pas faire l'objet d'une ordonnance de saisie-arrêt. [TRADUCTION] «L'ordonnance a pour objet l'exécution d'une créance constatée par jugement dont un particulier, non pas l'État lui-même, est débiteur. Aucun intérêt public ne semble compromis lorsqu'une somme due par l'État est saisie-arrêtee, car cette situation a pour seule conséquence que l'État est tenu de payer la somme due au shérif plutôt qu'au créancier initial (maintenant un débiteur en défaut à l'égard d'un jugement)» (Hogg, *Liability of the Crown*, op. cit., aux pp. 52 et 53). La Commission de réforme du droit de l'Ontario a répété ces objections en 1989 et recommandé que l'Assemblée législative de l'Ontario supprime l'immunité résiduaire relative à la saisie-arrêt de sommes dues par l'État (*Report on the Liability of the Crown*, à la p. 88).

^j Ces observations laissent fortement entendre que la théorie de l'immunité de l'État dans le contexte de procédures de saisie-arrêt est un anachronisme lorsque l'État est le tiers saisi. Cependant, je pense qu'il est clair qu'il appartient au législateur d'apporter au droit relatif à l'immunité

immunity that it has become increasingly apparent are necessary. Because these issues concern fundamental questions about the relationship between the courts and government, this Court is ill-equipped to engage in the delicate task of rewriting law in this area. As a general rule, change has resulted from the passage of the Crown Proceedings Acts and subsequent amendments to these Acts. In my view, this remains the appropriate avenue for change. Haphazard attempts on the part of the judiciary to reformulate the law on Crown immunity not only raise delicate constitutional issues but they risk producing even more of a "hodge podge" of rules instead of producing the rational and carefully designed set of rules appropriate to contemporary notions of government and citizen rights that the Ontario Law Reform Commission has called for.

Disposition

I would dismiss the appeal on the basis that the *Garnishment Act* does not apply to the Crown so to permit the garnishment by the appellants of moneys owing by the Crown to the Indians under the settlement.

The judgment of *La Forest*, *Sopinka* and *Gonthier JJ.* was delivered by

LA FOREST J.—I have had the advantage of reading the reasons of the Chief Justice. I agree with his proposed disposition of this case, but I do so for quite different reasons. With respect, I am unable to agree with his approach and, in particular, with his adoption of the trial judge's interpretation of s. 90(1)(b) of the *Indian Act*, R.S.C. 1970, c. I-6.

The Chief Justice has summarized the facts and the judicial history and I need not repeat them. In broad terms, the issue to be determined involves funds in the hands of the Government of Manitoba, which it agreed to pay to the respondent Indians in settlement of a claim for the return of taxes paid by the Indians to Manitoba Hydro in respect of sales of electricity on reserves. The question is whether those funds may be garnisheed

de l'État le genre de réformes fondamentales qui s'imposent de manière de plus en plus évidente. Parce que ces questions portent sur des aspects fondamentaux de la relation entre les tribunaux et le gouvernement, notre Cour est mal placée pour entreprendre la tâche délicate de reformuler le droit dans ce domaine. En règle générale, c'est par l'adoption de lois relatives aux procédures visant l'État et leurs modifications subséquentes qu'on a apporté des changements. À mon avis, cela demeure la bonne façon de faire évoluer le droit. Non seulement les tentatives ponctuelles de la part des tribunaux de reformuler le droit régissant l'immunité de l'État soulèvent-elles des questions constitutionnelles délicates, mais elles risquent d'ajouter à la confusion plutôt que de produire l'ensemble rationnel et soigneusement conçu de règles qui répond aux notions contemporaines de droits du gouvernement et des citoyens, que la Commission de réforme du droit de l'Ontario a réclamé.

Dispositif

Je suis d'avis de rejeter le pourvoi pour le motif que la *Loi sur la saisie-arrêt* ne s'applique pas à l'État de manière à autoriser les appelants à saisir-arrêter les sommes dues par l'État aux Indiens en vertu du règlement intervenu.

Version française du jugement des juges *La Forest*, *Sopinka* et *Gonthier* rendu par

LE JUGE LA FOREST—J'ai eu l'avantage de lire les motifs du Juge en chef. Je partage la conclusion qu'il propose dans ce pourvoi, mais pour des raisons tout à fait différentes. En toute déférence, je ne puis souscrire à sa démarche ni, en particulier, à son adoption de l'interprétation, que donne le juge de première instance, de l'al. 90(1)b) de la *Loi sur les Indiens*, S.R.C. 1970, ch. I-6.

Le Juge en chef a résumé les faits et l'historique judiciaire et je n'ai pas à les reprendre ici. De façon générale, la question qu'il faut trancher porte sur des sommes que détient le gouvernement du Manitoba et que celui-ci a accepté de verser aux Indiens intimés en règlement d'une demande de remboursement des taxes payées par les Indiens à la Manitoba Hydro concernant des ventes d'électricité sur les réserves. La question est de savoir si

by the appellants who are suing the Indians for fees for representing the Indians in negotiating the settlement.

Both the trial judge and the Court of Appeal held the funds were not subject to garnishment. These decisions, as the Chief Justice has noted, were based on the interpretation given by those courts to s. 90(1)(b) of the *Indian Act*. In my respectful view, this interpretation not only goes beyond the clear terms and purposes of the Act, but flies in the face of the historical record and has serious implications for Indian policy that are harmful both for government and native people.

Textual Argument

I proceed first to the textual argument. Section 90(1) reads as follows:

90. (1) For the purposes of sections 87 and 89, personal property that was

(a) purchased by Her Majesty with Indian moneys or moneys appropriated by Parliament for the use and benefit of Indians or bands, or

(b) given to Indians or to a band under a treaty or agreement between a band and Her Majesty,

shall be deemed always to be situated on a reserve. [Emphasis added.]

It will be obvious that this provision cannot be fully understood without reference to ss. 87 and 89, the first exempting lands and personal property on a reserve from taxation, and the second protecting real and personal property of Indians on a reserve from attachment. It is sufficient for me to show the interrelationship of these provisions to reproduce here only their first subsections. They read:

87. Notwithstanding any other Act of the Parliament of Canada or any Act of the legislature of a province, but subject to subsection (2) and to section 83, the following property is exempt from taxation, namely:

(a) the interest of an Indian or a band in reserve or surrendered lands; and

(b) the personal property of an Indian or band situated on a reserve; . . . [Emphasis added.]

89. (1) Subject to this Act, the real and personal property of an Indian or a band situated on a reserve is

ces sommes peuvent être saisies-arrêtées par les appelants qui ont intenté des poursuites contre les Indiens relativement aux honoraires exigés pour les représenter dans la négociation du règlement.

a Le juge de première instance et la Cour d'appel ont conclu que les sommes ne pouvaient faire l'objet d'une saisie-arrêt. Comme le Juge en chef l'a souligné, ces décisions sont fondées sur l'interprétation que ces tribunaux ont donnée à l'art. 90(1)(b) de la *Loi sur les Indiens*. En toute déférence, j'estime que cette interprétation va non seulement au-delà des termes et des objets clairs de la Loi, mais elle fait fi de l'histoire et comporte de graves incidences en matière de politique indienne qui sont néfastes tant à l'égard du gouvernement que des autochtones.

Les arguments fondés sur les textes

d Je vais d'abord traiter des arguments fondés sur les textes. Le paragraphe 90(1) se lit ainsi:

90. (1) Pour l'application des articles 87 et 89, les biens personnels qui ont été

e a) achetés par Sa Majesté avec des deniers des Indiens ou des fonds votés par le Parlement à l'usage et au profit d'Indiens ou de bandes, ou

b) donnés aux Indiens ou à une bande en vertu d'un traité ou accord entre une bande et Sa Majesté,

f sont toujours tenus pour situés sur une réserve. [Je souligne.]

g Pour bien saisir la portée de cette disposition, il faut évidemment mentionner l'art. 87, qui exempte de taxation les terres et les biens personnels situés sur une réserve, et l'art. 89, qui prévoit que les biens réels et personnels des Indiens situés sur une réserve ne peuvent faire l'objet d'une saisie. Pour indiquer la corrélation qui existe entre ces dispositions, il suffit que je reproduise ici seulement leur premier paragraphe. Ils se lisent ainsi:

87. Nonobstant toute autre loi du Parlement du Canada ou toute loi de la législature d'une province, mais sous réserve du paragraphe (2) et de l'article 83, les biens suivants sont exemptés de taxation, savoir:

i a) l'intérêt d'un Indien ou d'une bande dans une réserve ou des terres cédées; et

b) les biens personnels d'un Indien ou d'une bande situés sur une réserve; . . . [Je souligne.]

j 89. (1) Sous réserve de la présente loi, les biens réels et personnels d'un Indien ou d'une bande situés sur une

1990 CanLII 117 (SCC)

not subject to charge, pledge, mortgage, attachment, levy, seizure, distress or execution in favour or at the instance of any person other than an Indian. [Emphasis added.]

I will, however, have occasion to refer to other portions of these sections as well as to other provisions of the *Indian Act*.

I shall begin with a consideration of the meaning of the phrase "Her Majesty" in s. 90(1)(b) of the Act, which, as noted by the Chief Justice, formed the crux of the dispute as presented by the parties.

The Chief Justice concedes in his reasons that by the traditional canons of statutory interpretation a convincing case can be made for limiting the meaning of the term "Her Majesty" in s. 90(1)(b) to Her Majesty in right of Canada. This concession rests on the fact that a reading of the Act, as a whole, leads to the conclusion that the term "Her Majesty", unless specifically qualified, is meant to refer solely to the federal Crown. As the Chief Justice notes, the constitutional division of powers precludes interpreting "Her Majesty" as including the provincial Crowns in many sections of the Act. To take one example, reading "Her Majesty" as including the provincial Crowns in the context of ss. 18 and 37-41 of the Act would be to deny the federal Crown's plenary responsibility respecting "Indian Lands". Moreover, provisions such as ss. 35(1) and 114(1) also make it clear that whenever Parliament meant to include "Her Majesty in right of a province", it was careful to make it clear by using explicit terms. In the absence of such specific indication, and remembering that the *Indian Act* defines an area of federal responsibility, one would expect that an unqualified reference to "Her Majesty" should be taken as limited to the federal Crown.

This argument is all the stronger in the context of s. 90(1)(b). The reference to "moneys appropriated by Parliament" in s. 90(1)(a) makes it clear that "Her Majesty" must be limited to the federal Crown in that subsection. The absence of

réserve ne peuvent pas faire l'objet d'un privilège, d'un nantissement, d'une hypothèque, d'une opposition, d'une réquisition, d'une saisie ou d'une exécution en faveur ou à la demande d'une personne autre qu'un Indien. [Je souligne.]

^a J'aurai cependant l'occasion de mentionner d'autres parties de ces articles ainsi que d'autres dispositions de la *Loi sur les Indiens*.

^b Je vais d'abord examiner le sens de l'expression «Sa Majesté» à l'al. 90(1)(b) de la Loi qui, comme l'a souligné le Juge en chef, est au centre du litige exposé par les parties.

^c Le Juge en chef reconnaît dans ses motifs que, selon les principes traditionnels d'interprétation législative, on peut présenter des arguments convaincants en faveur de la restriction du sens de l'expression «Sa Majesté», que l'on trouve à l'al. 90(1)(b), à Sa Majesté du chef du Canada. Cette reconnaissance s'appuie sur le fait qu'à la lecture de la Loi, dans son ensemble, on peut conclure que l'expression «Sa Majesté», à moins de précision, se rapporte seulement à la Couronne fédérale. Comme le Juge en chef le souligne, le partage constitutionnel des compétences empêche d'interpréter l'expression «Sa Majesté» comme comprenant les Couronnes provinciales dans plusieurs dispositions de la Loi. Par exemple, considérer que l'expression «Sa Majesté» comprend les Couronnes provinciales dans le contexte des art. 18 et 37 à 41 de la Loi serait nier l'entière responsabilité de la Couronne fédérale à l'égard des «terres réservées aux Indiens.» En outre, des dispositions comme les par. 35(1) et 114(1) établissent également clairement que lorsque le Parlement a voulu inclure «Sa Majesté du chef d'une province», il a pris soin de le faire clairement en employant des termes explicites. En absence d'une telle précision, et ayant à l'esprit que la *Loi sur les Indiens* définit un domaine de responsabilité fédérale, il faut comprendre qu'une mention sans autre précision de «Sa Majesté» est restreinte à la Couronne fédérale.

^d Cet argument est d'autant plus convaincant dans le contexte de l'al. 90(1)(b). La mention de «fonds votés par le Parlement» à l'al. 90(1)(a) établit clairement qu'à cet alinéa l'expression «Sa Majesté» doit être restreinte à la Couronne fédé-

specific terms expanding the meaning of the expression in s. 90(1)(b), is, in my view, a strong indication that Parliament intended that the term "Her Majesty" bear the same meaning in the whole of s. 90. It seems passing strange that the same words should be accorded different meanings in the same sentence. Paragraphing is, of course, used only as a convenient device to assist understanding.

Similarly, Indian treaties are matters of federal concern and, as I see it, the terms "treaty" and "agreement" in s. 90(1)(b) take colour from one another. It must be remembered that treaty promises are often couched in very general terms and that supplementary agreements are needed to flesh out the details of the commitments undertaken by the Crown; see for an example of such an agreement *Greyeyes v. The Queen*, [1978] 2 F.C. 385 (T.D.)

Finally, the use of the term "given" in s. 90(1)(b) can be taken as a distinct and pointed reference to the process of cession of Indian lands. It is important to bear in mind that the Crown often committed itself to giving personal property and payments of annuities to Indians in return for the surrender of their traditional homelands. I shall have occasion to touch on these payments later, but for the moment limit myself to pointing out that the choice of the term "given" is decidedly an unhappy one if the section is meant to apply to any personal property that Indian bands could acquire pursuant to the whole range of agreements that might be concluded with a provincial Crown. If that is the meaning Parliament wished the section to bear, it is hard to conceive of a more convoluted and sibylline way of stating something that could be so easily expressed in clear and direct terms.

The Cases Relied On

The Chief Justice finds support for the trial judge's interpretation of s. 90(1)(b) in the decision of the Privy Council in *Attorney-General for Quebec v. Nipissing Central Railway Co.*, [1926] A.C. 715, and that of Spence J. on a motion in this Court in *Nickel Rim Mines Ltd. v. Attorney Gen-*

rale. À mon avis, l'absence de mots précis pour élargir le sens de l'expression contenue à l'al. 90(1)(b), indique fortement que le Parlement voulait que l'expression «Sa Majesté» ait le même sens dans tout l'art. 90. Il serait fort étrange qu'on doive donner différents sens aux mêmes termes dans une même phrase. La division en paragraphes constitue évidemment un moyen pratique de faciliter la compréhension.

De même, les traités conclus avec les Indiens relèvent du domaine fédéral et j'estime que les termes «traité» et «accord» à l'al. 90(1)(b) déteignent l'un sur l'autre. Il faut se rappeler que les promesses contenues dans les traités sont souvent formulées en des termes très généraux et que des accords supplémentaires sont nécessaires pour préciser les engagements pris par la Couronne; voir l'exemple d'un tel accord dans la décision *Greyeyes c. La Reine*, [1978] 2 C.F. 385 (D.P.I.)

Enfin, l'emploi du terme «donnés» à l'al. 90(1)(b) peut être considéré comme une mention distincte et significative du processus de cession des terres indiennes. Il est important d'avoir à l'esprit que la Couronne s'est souvent engagée à donner des biens personnels et à verser des rentes aux Indiens en échange de la cession de leurs terres traditionnelles. J'aurai l'occasion de reparler de ces versements plus loin, mais pour l'instant je me restreins à souligner que le choix du terme «donnés» est certainement malheureux si on a voulu que l'article s'applique à tout bien personnel que les bandes indiennes pourraient acquérir conformément à toute la gamme d'accords qui pourraient être conclus avec une Couronne provinciale. Si c'est là le sens que le Parlement a voulu accorder à l'article, il est difficile d'imaginer une façon plus compliquée et sibylline d'exprimer quelque chose qui pouvait être dit si facilement dans des termes clairs et directs.

La jurisprudence invoquée

Le Juge en chef estime que l'interprétation de l'al. 90(1)(b), donnée par le juge de première instance, est justifiée par l'arrêt du Conseil privé *Attorney-General for Quebec v. Nipissing Central Railway Co.*, [1926] A.C. 715, et les motifs du juge Spence dans une requête présentée devant

eral for Ontario, [1967] S.C.R. 672. In both those cases, the courts were able to find that an unqualified reference to the "Crown" or "Her Majesty" in a federal statute was not necessarily limited to "Her Majesty in right of Canada". On my reading of these decisions, however, I fail, with deference, to see how they assist the position of the respondent in this appeal.

In *Nipissing*, the Privy Council had to deal with the meaning of s. 189 of the *Railway Act, 1919*, S.C. 1919, c. 68. That section provided, in essence, that any railway company could, upon terms prescribed by the Governor-in-Council, take and appropriate "so much of the lands of the Crown lying on the route of the railway" as were necessary to its purposes (at p. 720, emphasis added). The Chief Justice advances the view that the Privy Council, in deciding that s. 189 of the Act made no distinction between federal and provincial lands, was primarily influenced by the fact that s. 189 traced its origins to a pre-Confederation Act of the Province of Canada which could therefore not have intended to differentiate between the two categories of lands. I do not see this as a prime consideration in their Lordship's opinion. When it is remembered that the provinces own most of the land across the country, the decision of the Privy Council must be seen to rest on the recognition that limiting the "Crown" to the Government of Canada would, in effect, have sterilized the ability of Canada to provide for the effective operation of the "Works . . . for the general advantage of Canada" constituted by the interprovincial railways. In giving this interpretation to the meaning of the "Crown" in s. 189 of the *Railway Act*, the Privy Council was simply reading the provision so as to give effect to the obvious purpose of the statute.

Turning to *Nickel Rim Mines Ltd.*, *supra*, the question before the Court there involved the interpretation of s. 105 of the *Supreme Court Act*, R.S.C. 1952, c. 259, dealing with the taxation of costs. Section 105 brought about a change to the common law rule that it is improper, on the taxa-

notre Cour dans l'affaire *Nickel Rim Mines Ltd. v. Attorney General for Ontario*, [1967] R.C.S. 672. Dans les deux cas, les tribunaux ont pu conclure qu'une mention sans autre précision de la «Couronne» ou de «Sa Majesté» dans une loi fédérale n'était pas nécessairement restreinte à «Sa Majesté du chef du Canada». En toute déférence, après lecture de ces décisions, je ne vois cependant pas comment elles favorisent la position des intimés dans ce pourvoi.

Dans l'arrêt *Nipissing*, le Conseil privé devait examiner le sens de l'art. 189 de la *Loi des chemins de fer, 1919*, S.C. 1919, ch. 68. Cet article prévoyait essentiellement que toute compagnie de chemin de fer pouvait, aux conditions prescrites par le gouverneur en conseil, prendre et s'approprier «toute partie des terres de la Couronne, sur la ligne du chemin de fer» nécessaire à ses fins (à la p. 720, je souligne). Le Juge en chef émet l'opinion que le Conseil privé, en décidant que l'art. 189 de la Loi ne faisait aucune distinction entre les terres fédérales et provinciales, a été principalement influencé par le fait que l'art. 189 tirait son origine d'une loi de la Province du Canada antérieure à la Confédération et qu'on ne pouvait avoir voulu, dans cette loi, établir de distinction entre les deux catégories de terres. À mon avis, il ne s'agit pas d'une considération essentielle de l'opinion du juge. Lorsqu'on se rappelle que la plupart des terres du pays appartiennent aux provinces, il faut comprendre que l'arrêt du Conseil privé s'appuie sur la reconnaissance que restreindre la «Couronne» au gouvernement du Canada aurait, dans les faits, stérilisé le pouvoir du Canada de veiller à l'exploitation efficace des «ouvrages [. . .] à l'avantage général du Canada» constitués par les chemins de fer interprovinciaux. En donnant ce sens au mot «Couronne» à l'art. 189 de la *Loi des chemins de fer*, le Conseil privé ne faisait qu'interpréter la disposition de façon à réaliser l'objet clair de la Loi.

Quant à l'arrêt *Nickel Rim Mines Ltd.*, précité, la question que devait trancher la Cour portait sur l'interprétation de l'art. 105 de la *Loi sur la Cour suprême*, S.R.C. 1952, ch. 259, concernant la taxation des frais. L'article 105 apportait une modification à la règle de common law selon

tion of costs in favour of the Crown, to allow counsel fees in respect of services rendered by salaried officers representing the Crown. Spence J., in *Chambers*, was called on to deal with the narrow question whether the unqualified reference to "Her Majesty" in s. 105 of the Act was to be taken as limiting the application of this change to the Crown in right of Canada. The issue accordingly raised a simple point of practice and procedure, and, as I read the result, Spence J. approached the matter in very much the same spirit as if dealing with a problem involving the interpretation of Rules of Court. He viewed the section of the Act essentially as a guide to the Court in its use of discretion and, having concluded that the policy grounds for the awarding of costs were the same for both federal and provincial Crowns, he held that s. 105 would apply to both. It is difficult to see what policy grounds there could be for concluding that it was the intention of Parliament that the federal Crown should stand in a position of privilege with respect to the taxation of costs awarded in its favour.

In summary, the two decisions really stand for little more than the proposition that an unqualified reference to "Her Majesty" in a federal statute can indeed refer to the provincial Crowns when to hold otherwise is not rationally defensible, or leads to an implausible result. But this conclusion has no bearing on the interpretative problem facing us in this appeal. There is no conceptual difficulty or implausibility in concluding that "Her Majesty" bears a uniform meaning throughout s. 90, and proceeding on the basis that the section applies solely to such personal property as the federal Crown confers on Indians in the course of fulfilling its obligations to native peoples, be it pursuant to its treaty commitments, or its responsibilities flowing from s. 91(24) of the *Constitution Act, 1867*. Indeed, for reasons to be developed later, I am of the view that any other interpretation does not concord with the tenor of the obligations the Crown has historically assumed *vis-à-vis* the property of native peoples.

laquelle il est interdit, au moment de la taxation des frais en faveur de la Couronne, d'accorder des honoraires d'avocat à l'égard des services rendus par des fonctionnaires représentant la Couronne.

^a Le juge Spence, siégeant en chambre, devait traiter de la question plus étroite de savoir si la mention sans autre précision de «Sa Majesté» à l'art. 105 de la Loi devait s'interpréter comme limitant l'application de cette modification à la Couronne du chef du Canada. Le litige soulevait donc une simple question de pratique et de procédure et, si je comprends bien le résultat, le juge Spence a abordé la question comme s'il s'agissait en fait d'un problème d'interprétation des règles de la Cour. Il a essentiellement considéré l'article de la Loi comme un guide dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire de la Cour et, après avoir conclu que les principes d'adjudication des frais étaient identiques pour les Couronnes fédérale et provinciales, il a conclu que l'art. 105 s'appliquerait dans les deux cas. Il est difficile de voir quels motifs de principe pourraient justifier de conclure que le Parlement avait l'intention que la Couronne fédérale soit dans une position privilégiée quant à la taxation des frais qui lui sont accordés.

En résumé, les deux arrêts ne signifient vraiment rien de plus qu'une mention sans autre précision de «Sa Majesté» dans une loi fédérale peut effectivement se rapporter aux Couronnes provinciales lorsqu'une autre interprétation ne peut se justifier logiquement ou mène à un résultat invraisemblable. Mais cette conclusion n'a aucune incidence sur le problème d'interprétation que nous devons trancher dans ce pourvoi. On peut conclure sans difficulté ni invraisemblance sur le plan conceptuel que «Sa Majesté» a un sens uniforme dans tout l'art. 90 et on peut examiner la question en présumant que l'article s'applique seulement aux biens personnels que la Couronne fédérale accorde aux Indiens dans l'exécution de ses obligations envers les peuples autochtones, que ce soit conformément à ses engagements par traité ou à ses responsabilités découlant du par. 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. En effet, pour des raisons que j'exposerai plus loin, je suis d'avis qu'aucune autre interprétation n'est conforme à la teneur des obligations dont s'est historiquement acquittée la Couronne à l'égard des biens des peuples autochtones.

The Historical Record: Sections 87 and 89

Sections 87 and 89, the sections to which the deeming provision of s. 90 of the *Indian Act* applies, confer protection on certain categories of property held by Indians. An examination of the history of these sections is illuminating for it demonstrates that, while the Crown has traditionally recognized an obligation to protect the property of native peoples, this obligation has always been limited to certain well-defined classes of property. Though it might seem somewhat of an oblique approach to the problem, a review of this historical classification of property sheds considerable light on the meaning to be ascribed to "Her Majesty" in s. 90(1)(b). I turn therefore to a consideration of each of the sections to which the deeming provision of s. 90(1)(b) applies.

Section 87, we saw, confers a tax exemption on Indians with respect to their interest in reserve lands or surrendered lands, and their personal property situated on reserves. It is instructive to note that such exemptions from taxation predate Confederation. Professor Bartlett in his monograph *Indians and Taxation in Canada* (2nd ed. 1987), traces the origins of statutory tax exemptions for natives to an Act of the Province of Canada passed in 1850. Section 4 of this statute, entitled *An Act for the protection of the Indians in Upper Canada from imposition, and the property occupied or enjoyed by them from trespass and injury*, S.C. 1850, c. 74, provides:

IV. And be it enacted, That no taxes shall be levied or assessed upon any Indian or any person inter-married with any Indian for or in respect of any of the said Indian lands, nor shall any taxes or assessments whatsoever be levied or imposed upon any Indian or any person inter-married with any Indian so long as he, she or they shall reside on Indian lands not ceded to the Crown, or which having been so ceded may have been again set apart by the Crown for the occupations of Indians.

As Professor Bartlett notes, this exemption from taxation remained unchanged until the passage of Canada's first *Indian Act*, 1876, S.C. 1876, c. 18.

Le dossier historique: les articles 87 et 89

Les articles 87 et 89, auxquels s'applique la présomption de l'art. 90 de la *Loi sur les Indiens*, accordent une protection à certaines catégories de biens possédés par les Indiens. Un examen de l'historique de ces articles est révélateur, car il démontre que, bien que la Couronne ait traditionnellement reconnu l'obligation de protéger les biens des peuples autochtones, cette obligation a toujours été restreinte à certaines catégories de biens clairement définies. Bien que cela puisse sembler une façon quelque peu détournée d'aborder le problème, un examen de ce classement historique des biens clarifie considérablement le sens qu'il faut accorder à l'expression «Sa Majesté» à l'al. 90(1)(b). Je vais donc examiner chacun des articles auxquels la présomption de l'al. 90(1)(b) s'applique.

Nous avons vu que l'art. 87 accorde une exemption de taxe aux Indiens quant à leur intérêt dans une réserve ou des terres cédées et à leurs biens personnels situés sur une réserve. Il est intéressant de souligner que ces exemptions de taxe sont antérieures à la Confédération. Dans sa monographie intitulée *Indians and Taxation in Canada* (2^e éd. 1987), le professeur Bartlett retrace l'origine de ces exemptions de taxe législatives accordées aux autochtones dans une loi de la Province du Canada adoptée en 1850. L'article 4 de cette loi intitulée *Acte pour protéger les sauvages dans le Haut Canada, contre la fraude, et les propriétés qu'ils occupent ou dont ils ont jouissance, contre tous empiétements et dommages*, S.C. 1850, ch. 74, prévoyait:

IV. Et qu'il soit statué, qu'aucune taxe ne sera imposée sur aucun sauvage ou aucune personne mariée avec un sauvage ou une sauvagesse, pour ou à l'égard d'aucune des terres appartenant à des sauvages, et aucune taxe ou cotisation quelconque ne sera prélevée ou imposée sur aucun sauvage ou personne mariée avec un sauvage, tant que la dite personne résidera sur les terres des sauvages non cédées à la couronne, ou qui, ayant ainsi été cédées, pourront avoir été mises à part par la couronne pour l'usage des sauvages.

Comme le souligne le professeur Bartlett, aucune modification n'a été apportée à cette exemption de taxe avant que le Canada adopte

In that Act, which effected a comprehensive consolidation of laws respecting Indians, Parliament, in terms that presage the wording of the present day s. 87, provided in ss. 64 and 65:

64. No Indian or non-treaty Indian shall be liable to be taxed for any real or personal property, unless he holds real estate under lease or in fee simple, or personal property, outside of the reserve or special reserve, in which case he shall be liable to be taxed for such real or personal property at the same rate as other persons in the locality in which it is situate.

65. All land vested in the Crown, or in any person or body corporate, in trust for or for the use of any Indian or non-treaty Indian, or any band or irregular band of Indians or non-treaty Indians shall be exempt from taxation.

Section 89 weaves another strand into the protection afforded property of natives by shielding the real and personal property of an Indian or a band situated on a reserve from ordinary civil process. In terms that call to mind the present day section, Parliament in 1876 stated in s. 66 of the first *Indian Act*:

66. No person shall take any security or otherwise obtain any lien or charge, whether by mortgage, judgment or otherwise, upon real or personal property of any Indian or non-treaty Indian within Canada, except on real or personal property subject to taxation under section sixty-four of this Act: Provided always, that any person selling any article to an Indian or non-treaty Indian may, notwithstanding this section, take security on such article for any part of the price thereof which may be unpaid. [Emphasis added.]

I draw attention to the fact that s. 64, reproduced above, provides that Indians holding lands or personal property in their own right outside the reserve hold that property on the same basis as all other similarly situated property holders.

Section 90 first appeared in its present form in the *Indian Act*, S.C. 1951, c. 29. Professor Bartlett in his monograph, *op. cit.*, at p. 46, points out that this section has as its historical antecedents provisions in early Indian legislation which exempted

pour la première fois l'*Acte des Sauvages*, 1876, S.C. 1876, ch. 18. Dans cette loi, qui constitue une codification complète des lois relatives aux Indiens, le Parlement, dans des termes qui laissent présager la formulation actuelle de l'art. 87, prévoyait aux art. 64 et 65:

64. Nul Sauvage ou Sauvage sans traités ne pourra être taxé pour aucune propriété mobilière ou immobilière, à moins qu'il ne possède une terre à bail ou en pleine propriété, ou des biens-meubles en dehors de la réserve ou réserve spéciale, auquel cas il pourra être taxé pour ces biens meubles ou immeubles, au même taux que les autres personnes de la localité où ils sont situés.

65. Toute terre attribuée à la Couronne, ou à quelque personne ou corporation, en fidéicommiss pour un Sauvage ou un Sauvage sans traités, ou une bande ou une bande irrégulière de Sauvages ou de Sauvages sans traités, ou pour leur usage, sera exempte de taxe.

L'article 89 procure un autre élément de protection aux autochtones en soustrayant à l'application des règles ordinaires du droit civil les biens réels et personnels d'un Indien ou d'une bande situés sur une réserve. En des termes qui nous rappellent ceux de l'article actuel, le Parlement a adopté en 1876 l'art. 66 du premier *Acte des Sauvages*:

66. Nul ne prendra de garantie ni n'obtiendra autrement aucun privilège ou droit, soit par hypothèque, jugement ou autrement, sur des biens mobiliers ou immobiliers d'un Sauvage ou d'un Sauvage sans traités en Canada, excepté sur les biens mobiliers ou immobiliers pouvant être taxés en vertu de la soixante-quatrième section du présent acte; pourvu toujours que toute personne qui vendra quelque article à un Sauvage ou un Sauvage sans traités, pourra, nonobstant la présente section, prendre une garantie sur cet article pour toute partie du prix de vente qui n'en aura pas été payée. [Je souligne.]

Je tiens à souligner que l'art. 64, reproduit précédemment, prévoit que les Indiens qui possèdent des terres ou des biens personnels à titre de propriétaire à l'extérieur de la réserve possèdent ces biens comme tout autre possesseur de biens situés au même endroit.

L'article 90 est apparu pour la première fois sous sa forme actuelle dans la *Loi sur les Indiens*, S.C. 1951, ch. 29. Dans sa monographie, *op. cit.*, à la p. 46, le professeur Bartlett souligne que les dispositions historiques antérieures de cet article se

from seizure "presents" and "annuities" given to Indians. Thus s. 69 of the *Indian Act, 1876* provides as follows:

69. No presents given to Indians or non-treaty Indians, nor any property purchased, or acquired with or by means of any annuities granted to Indians or any part thereof or otherwise howsoever, and in the possession of any band of such Indians or of any Indian of any band or irregular band, shall be liable to be taken, seized or distrained for any debt, matter or cause whatsoever. Nor in the province of British Columbia, the province of Manitoba, the North-West Territories or in the territory of Keewatin, shall the same be sold, bartered, exchanged or given by any band or irregular band of Indians or any Indian of any such band to any person or Indian other than an Indian of such band; and any such sale, barter, exchange or gift shall be absolutely null and void, unless such sale, barter, exchange or gift be made with the written assent of the Superintendent-General or his agent; and whosoever buys or otherwise acquires any presents or property purchased as aforesaid, without the written consent of the Superintendent-General, or his agent as aforesaid, is guilty of a misdemeanor, and is punishable by fine not exceeding two hundred dollars, or by imprisonment not exceeding six months, in any place of confinement other than a penitentiary.

Similar provisions appear in all the versions of the *Indian Act* until 1951 when s. 90 first appeared.

The above-noted sections should be read alongside other provisions in the early Indian Acts which set important constraints on the alienability of lands that had been set aside for the use of Indians. Sections 25 *et seq.* of the *Indian Act, 1876*, for example, provide for the surrender of lands set aside for the "use of the Indians" under conditions that are essentially the same as those set out in ss. 37 and 39 of the present day Act. By these terms, the alienation, lease, or other disposal of lands set aside for Indians is conditional on the transfer first being made to "Her Majesty", and on approval being accorded by the Governor-in-Council.

As is clear from the comments of the Chief Justice in *Guerin v. The Queen*, [1984] 2 S.C.R. 335, at p. 383, these legislative restraints on the

trouvent dans des lois indiennes anciennes qui prévoyaient l'insaisissabilité des «présents» et des «annuités» accordés aux Indiens. Ainsi, l'art. 69 de l'*Acte des Sauvages, 1876* prévoit ce qui suit:

a 69. Les présents faits aux Sauvages ou Sauvages sans traités, ni aucune propriété acquise ou achetée au moyen des annuités ou d'une partie des annuités accordées aux Sauvages, ou de quelque autre manière que ce soit, et en possession d'une bande de ces Sauvages ou de quelque b Sauvage d'une bande ou d'une bande irrégulière, ne pourront être pris, saisis ou vendus pour aucune dette, matière ou cause quelconque; ils ne pourront non plus, dans la province de la Colombie-Britannique, la province de Manitoba, les territoires du Nord-Ouest, ou le territoire de Kéwatin, être vendus, troqués, échangés ou c donnés par une bande ou bande irrégulière de Sauvages ou par aucun Sauvage de pareille bande, à aucune personne ou Sauvage autre qu'à des Sauvages de cette bande; et toute telle vente, troc, échange ou don sera d absolument nul et de nul effet, à moins qu'il n'ait lieu avec le consentement par écrit du Surintendant-Général ou de son agent; et quiconque achètera ou autrement acquerra des présents ou propriétés achetées comme susdit, sans le consentement du Surintendant-Général ou e de son agent, sera coupable de délit (*misdemeanor*) et passible d'une amende n'excédant pas deux cents piastres, ou d'un emprisonnement n'excédant pas six mois dans tout lieu de détention autre qu'un pénitencier.

f Des dispositions semblables se trouvent dans toutes les versions des lois sur les Indiens jusqu'en 1951 alors que l'art. 90 est apparu pour la première fois.

g Les articles reproduits précédemment devraient être interprétés de concert avec les autres dispositions des anciennes lois sur les Indiens qui établissaient des restrictions importantes à l'aliénabilité des terres qui avaient été réservées à l'usage des Indiens. Par exemple, les art. 25 et suiv. de l'*Acte des Sauvages, 1876*, prévoient la cession de terres h réservées à «l'usage des Sauvages» à des conditions qui sont essentiellement les mêmes que celles établies aux art. 37 et 39 de la loi actuelle. Selon ces i conditions, l'aliénation, le louage ou toute autre disposition des terres réservées aux Indiens est conditionnelle au transfert qui doit d'abord être fait à «Sa Majesté» et à l'approbation du gouverneur en conseil.

j Comme il ressort clairement des remarques du Juge en chef dans l'arrêt *Guerin c. La Reine*, [1984] 2 R.C.S. 335, à la p. 383, ces restrictions

alienability of Indian lands are but the continuation of a policy that has shaped the dealings between the Indians and the European settlers since the time of the Royal Proclamation of 1763. The historical record leaves no doubt that native peoples acknowledged the ultimate sovereignty of the British Crown, and agreed to cede their traditional homelands on the understanding that the Crown would thereafter protect them in the possession and use of such lands as were reserved for their use; see the comments of Professor Slatery in his article "Understanding Aboriginal Rights" (1987), 66 *Can. Bar Rev.* 727, at p. 753. The sections of the *Indian Act* relating to the inalienability of Indian lands seek to give effect to this protection by interposing the Crown between the Indians and the market forces which, if left unchecked, had the potential to erode Indian ownership of these reserve lands. This Court, in its recent decision of *Canadian Pacific Ltd. v. Paul*, [1988] 2 S.C.R. 654, alluded to this point when it noted, at p. 677, that the feature of inalienability was adopted as a protective measure for the Indian population lest it be persuaded into improvident transactions.

I take it to be obvious that the protections afforded against taxation and attachment by ss. 87 and 89 of the *Indian Act* go hand-in-hand with these restraints on the alienability of land. I noted above that the Crown, as part of the consideration for the cession of Indian lands, often committed itself to giving goods and services to the natives concerned. Taking but one example, by terms of the "numbered treaties" concluded between the Indians of the prairie regions and part of the Northwest Territories, the Crown undertook to provide Indians with assistance in such matters as education, medicine and agriculture, and to furnish supplies which Indians could use in the pursuit of their traditional vocations of hunting, fishing, and trapping. The exemptions from taxation and distraint have historically protected the ability of Indians to benefit from this property in two ways. First, they guard against the possibility that one branch of government, through the imposition of taxes, could erode the full measure of the benefits given by that branch of government entrusted with the supervision of Indian affairs.

législatives à l'aliénabilité des terres des Indiens ne font que s'inscrire dans une politique qui a défini les relations entre les Indiens et les colons européens depuis l'époque de la Proclamation royale de 1763. D'après le dossier historique, il n'y a aucun doute que les peuples autochtones ont reconnu la souveraineté ultime de la Couronne britannique et ont accepté de céder leurs terres traditionnelles pourvu que la Couronne les protège par la suite dans leur possession et usage des terres qui leur étaient réservées; voir les remarques du professeur Slatery dans son article «Understanding Aboriginal Rights» (1987), 66 *R. du B. can.* 727, à la p. 753. Les articles de la *Loi sur les Indiens* relatifs à l'inaliénabilité des terres des Indiens visent à mettre en application cette protection en interposant la Couronne entre les Indiens et les forces du marché qui, en l'absence de contrôle, étaient susceptibles de miner le titre de propriété des Indiens sur ces terres réservées. Dans l'arrêt récent *Canadien Pacifique Ltée c. Paul*, [1988] 2 R.C.S. 654, notre Cour fait état de ce point lorsqu'elle souligne, à la p. 677, que le caractère inaliénable a été adopté pour protéger les Indiens contre des transactions irréflechies.

À mon sens, il est évident que la protection accordée par les art. 87 et 89 de la *Loi sur les Indiens* contre la taxation et la saisie va de pair avec ces restrictions apportées à l'aliénabilité des terres. J'ai souligné précédemment que la Couronne, en contrepartie de la cession des terres des Indiens, s'est souvent engagée à offrir des biens et services aux autochtones intéressés. Pour ne citer qu'un exemple, en vertu des «traités numérotés» conclus entre les Indiens de la région des Prairies et d'une partie des territoires du Nord-Ouest, la Couronne s'est engagée à aider les Indiens en matière d'éducation, de médecine et d'agriculture et à leur fournir les approvisionnements qu'ils pourraient utiliser dans la poursuite de leurs vocations traditionnelles de chasse, de pêche et de piégeage. Historiquement, les exemptions de taxe et de saisie ont protégé de deux façons la capacité des Indiens de profiter de cette propriété. Premièrement, elles empêchent qu'un palier de gouvernement, par l'imposition de taxes, puisse porter atteinte à l'intégrité des bénéfices accordés par le palier de gouvernement responsable du contrôle

Secondly, the protection against attachment ensures that the enforcement of civil judgments by non-natives will not be allowed to hinder Indians in the untrammelled enjoyment of such advantages as they had retained or might acquire pursuant to the fulfillment by the Crown of its treaty obligations. In effect, these sections shield Indians from the imposition of the civil liabilities that could lead, albeit through an indirect route, to the alienation of the Indian land base through the medium of foreclosure sales and the like; see Brennan J.'s discussion of the purpose served by Indian tax immunities in the American context in *Bryan v. Itasca County*, 426 U.S. 373 (1976), at p. 391.

In summary, the historical record makes it clear that ss. 87 and 89 of the *Indian Act*, the sections to which the deeming provision of s. 90 applies, constitute part of a legislative "package" which bears the impress of an obligation to native peoples which the Crown has recognized at least since the signing of the Royal Proclamation of 1763. From that time on, the Crown has always acknowledged that it is honour-bound to shield Indians from any efforts by non-natives to dispossess Indians of the property which they hold *qua* Indians, i.e., their land base and the chattels on that land base.

It is also important to underscore the corollary to the conclusion I have just drawn. The fact that the modern-day legislation, like its historical counterparts, is so careful to underline that exemptions from taxation and distraint apply only in respect of personal property situated on reserves demonstrates that the purpose of the legislation is not to remedy the economically disadvantaged position of Indians by ensuring that Indians may acquire, hold, and deal with property in the commercial mainstream on different terms than their fellow citizens. An examination of the decisions bearing on these sections confirms that Indians who acquire and deal in property outside lands reserved for their use, deal with it on the same basis as all other Canadians.

des affaires indiennes. Deuxièmement, la protection contre les saisies assure que l'exécution de jugements obtenus par des non-Indiens en matière civile ne pourra entraver les Indiens dans la libre jouissance des avantages qu'ils ont acquis ou pourront acquérir conformément à l'exécution par la Couronne de ses obligations prévues par traité. Dans les faits, ces articles ont protégé les Indiens contre l'imposition d'obligations de nature civile qui pouvaient conduire, quoique indirectement, à l'aliénation de leurs terres à la suite de ventes forcées et par d'autres moyens semblables; voir l'examen par le juge Brennan du but des exemptions de taxe accordées aux Indiens en contexte américain dans l'arrêt *Bryan v. Itasca County*, 426 U.S. 373 (1976), à la p. 391.

En résumé, le dossier historique indique clairement que les art. 87 et 89 de la *Loi sur les Indiens*, auxquels s'applique la présomption de l'art. 90, font partie d'un ensemble législatif qui fait état d'une obligation envers les peuples autochtones, dont la Couronne a reconnu l'existence tout au moins depuis la signature de la Proclamation royale de 1763. Depuis ce temps, la Couronne a toujours reconnu qu'elle est tenue par l'honneur de protéger les Indiens de tous les efforts entrepris par des non-Indiens pour les déposséder des biens qu'ils possèdent en tant qu'Indiens, c'est-à-dire leur territoire et les chatels qui y sont situés.

Il est également important de souligner la conséquence de la conclusion que je viens de tirer. Le fait que la loi contemporaine, comme sa contrepartie historique, prenne tant de soin pour souligner que les exemptions de taxe et de saisie ne s'appliquent que dans le cas des biens personnels situés sur des réserves démontre que l'objet de la Loi n'est pas de remédier à la situation économiquement défavorable des Indiens en leur assurant le pouvoir d'acquérir, de posséder et d'aliéner des biens sur le marché à des conditions différentes de celles applicables à leurs concitoyens. Un examen des décisions portant sur ces articles confirme que les Indiens qui acquièrent et aliènent des biens situés à l'extérieur des terres réservées à leur usage le font aux mêmes conditions que tous les autres Canadiens.

The Cases

The approach I have taken is fully supported by the cases. In *Francis v. The Queen*, [1956] S.C.R. 618, this Court made it clear that Indians were liable to pay custom duties in respect of goods brought directly over the international border onto a reserve. The tax exemption conferred by the then s. 86 (now s. 87) was held to have no application because of the fact that the excise tax attached at the international border, and hence before the property in question could become situated on a reserve.

Reference should also be made to the decision of the British Columbia Court of Appeal in *Leonard v. R. in Right of British Columbia* (1984), 52 B.C.L.R. 389, leave to appeal to this Court refused, [1984] 2 S.C.R. viii. There it was held that Indians could be assessed provincial sales tax in respect of purchases made on portions of their lands that they had conditionally surrendered to Her Majesty in right of Canada for the purpose of attracting commercial leases. I find myself in respectful agreement with the following observation of Macfarlane J.A. as to the limits of s. 87(b), at p. 395:

It is a reasonable interpretation of the section to say that a tax exemption on the *personal* property of an Indian will be confined to the place where the holder of such property is expected to have it, namely on the lands which an Indian occupies as an Indian, the reserve. Indians who surrender their lands to non-Indians on lease give up the right to occupation, and when they own or possess personal property on those surrendered lands I think that they are in no different position than any other citizen. [Emphasis in original.]

In another recent decision, *Leighton v. B.C. (Gov't)*, [1989] 3 C.N.L.R. 136, the British Columbia Court of Appeal again had occasion to consider the significance of the phrase "situated on a reserve" in s. 87(b) of the *Indian Act*. In what I take to be a sound approach, Lambert J.A. held that when considering whether tangible personal property owned by Indians can benefit from the

La jurisprudence

Ma façon d'aborder le litige est tout à fait conforme à la jurisprudence. Dans l'arrêt *Francis v. The Queen*, [1956] R.C.S. 618, notre Cour a expliqué clairement que les Indiens étaient responsables du paiement des droits de douane pour les marchandises transportées directement sur une réserve après avoir franchi la frontière internationale. La Cour a conclu que l'exemption de taxe accordée par l'art. 86 (maintenant l'art. 87) ne s'appliquait pas parce que la taxe d'accise était imposée à la frontière internationale et donc avant que le bien en question puisse devenir situé sur une réserve.

Il convient également de mentionner l'arrêt de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique *Leonard v. R. in Right of British Columbia* (1984), 52 B.C.L.R. 389, autorisation de pourvoi devant notre Cour refusée, [1984] 2 R.C.S. viii. Dans cet arrêt, la cour a conclu qu'on pouvait exiger des Indiens le paiement d'une taxe de vente provinciale à l'égard des acquisitions faites sur les parties de terres qu'ils avaient cédées conditionnellement à Sa Majesté du chef du Canada pour favoriser des baux commerciaux. En toute déférence, je suis d'accord avec l'observation suivante du juge Macfarlane de la Cour d'appel quant aux limites de l'al. 87b), à la p. 395:

[TRADUCTION] Il est raisonnable d'interpréter l'article en disant qu'une exemption de taxe sur un bien *personnel* d'un Indien sera restreinte à l'endroit où le possesseur de ce bien est censé l'avoir en sa possession, c'est-à-dire sur les terres qu'un Indien occupe en tant qu'Indien, la réserve. Les Indiens qui cèdent par bail leurs terres à des non-Indiens renoncent au droit d'occupation et j'estime que, lorsqu'ils sont propriétaires de biens meubles ou en ont la possession sur ces terres cédées, ils ne sont pas dans une situation différente de celle de tout autre citoyen. [En italique dans l'original.]

Dans un autre arrêt récent, *Leighton v. B.C. (Gov't)*, [1989] 3 C.N.L.R. 136, la Cour d'appel de la Colombie-Britannique a encore eu l'occasion d'examiner le sens de l'expression «situés sur une réserve» à l'al. 87b) de la *Loi sur les Indiens*. En utilisant une méthode que j'estime judicieuse, le juge Lambert de la Cour d'appel a conclu que, pour décider si des biens personnels tangibles

1990 Call L.R. (S.C.C.)

exemption from taxation provided for in s. 87, it will be appropriate to examine the pattern of use and safekeeping of the property in order to determine if the paramount location of the property is indeed situated on the reserve. I have no doubt that it will normally be appropriate to take a fair and liberal approach to the problem whether the paramount location of tangible property or a chose-in-action is situated on the reserve; see *Metlakatla Ferry Service Ltd. v. B.C. (Gov't)* (1987), 12 B.C.L.R. (2d) 308 (C.A.) But I would reiterate that in the absence of a discernible nexus between the property concerned and the occupancy of reserve lands by the owner of that property, the protections and privileges of ss. 87 and 89 have no application.

I draw attention to these decisions by way of emphasizing once again that one must guard against ascribing an overly broad purpose to ss. 87 and 89. These provisions are not intended to confer privileges on Indians in respect of any property they may acquire and possess, wherever situated. Rather, their purpose is simply to insulate the property interests of Indians in their reserve lands from the intrusions and interference of the larger society so as to ensure that Indians are not dispossessed of their entitlements. The Alberta Court of Appeal in *Bank of Nova Scotia v. Blood*, [1990] 1 C.N.L.R. 16, captures the essence of the matter when it states, at p. 18, in reference to s. 87, that: "In its terms the section is intended to prevent interference with Indian property on a reserve."

If any additional evidence is needed to confirm this conclusion, it may be found in an examination of s. 89(2). By the terms of this provision, personal property sold to an Indian may still be subject to attachment, even when situated on a reserve, in that a person who sells to an Indian purchaser under a conditional sales agreement retains his right to the property pending completion of the agreement. There could be no clearer illustration of the fact that s. 89 is not meant to arm Indians with privileges they can exercise in acquiring and dealing with property in the general market-place, but, rather, is simply limited in its purpose to

appartenant à des Indiens peuvent être exemptés de taxation en vertu de l'art. 87, il est approprié d'examiner le genre d'usage et de garde du bien pour déterminer si l'emplacement prépondérant du bien est vraiment situé sur une réserve. Je ne doute pas qu'il sera normalement approprié d'aborder de façon juste et libérale la question de savoir si l'emplacement prépondérant du bien tangible ou du droit d'action est situé sur une réserve; voir l'arrêt *Metlakatla Ferry Service Ltd. v. B.C. (Gov't)* (1987), 12 B.C.L.R. (2d) 308 (C.A.) Mais je répéterais qu'en l'absence d'un lien discernable entre le bien en question et l'occupation des terres réservées par le propriétaire de ce bien, les protections et privilèges des art. 87 et 89 ne s'appliquent pas.

J'attire l'attention sur ces décisions pour souligner encore une fois qu'il faut éviter d'accorder une portée trop large aux art. 87 et 89. Ces dispositions n'ont pas pour but d'accorder des privilèges aux Indiens à l'égard de tous les biens qu'ils peuvent acquérir et posséder, peu importe l'endroit où ils sont situés. Leur but est plutôt simplement de protéger des ingérences et des entraves de la société en général les droits de propriété des Indiens sur leurs terres réservées pour veiller à ce que ceux-ci ne soient pas dépouillés de leurs droits. La Cour d'appel de l'Alberta dans l'arrêt *Bank of Nova Scotia v. Blood*, [1990] 1 C.N.L.R. 16, saisit l'essence du problème lorsqu'elle affirme, à la p. 18, au sujet de l'art. 87 que: [TRANSCRIPTION] «D'après ses termes, l'article a pour objet d'empêcher qu'on porte atteinte aux biens des Indiens sur une réserve».

Si d'autres éléments de preuve sont nécessaires pour confirmer cette conclusion, on peut les trouver en examinant le par. 89(2). D'après les termes de ce paragraphe, les biens personnels vendus à un Indien peuvent toujours faire l'objet d'une saisie, même lorsqu'ils sont situés sur une réserve, en ce sens qu'une personne qui vend un bien à un Indien en vertu d'un contrat de vente conditionnelle conserve son droit de propriété jusqu'à exécution complète du contrat. On ne pourrait trouver d'exemple plus clair du fait que l'art. 89 n'a pas pour but de conférer aux Indiens des privilèges qu'ils peuvent exercer en acquérant et en aliénant des biens sur le

preventing non-natives from interfering with the ability of Indians to enjoy such duly acquired property as they hold on their reserve lands. That, of course, is why s. 89 places no constraints on the ability of Indians to charge, pledge, or mortgage property among themselves.

The Deeming Provision of s. 90

The next question to be asked is how the deeming provision of s. 90(1)(b) compliments this scheme for the protection of native property. As we have seen, ss. 87 and 89 protect the personal property of Indians from taxation and distraint provided that property is situated on a reserve. Section 90(1)(b) superadds an additional layer of protection to a subset of the personal property possessed by Indians. By operation of the statutory notional *situs* of s. 90(1)(b), personal property that is given to Indians by "Her Majesty" pursuant to a "treaty or agreement" is deemed always to be situated on a reserve, and is therefore protected regardless of its actual *situs*. The range of the property protected in this fashion will vary greatly, according to whether one construes the term "Her Majesty" in s. 90(1)(b) as referring solely to the federal Crown, or as including the provincial Crowns as well. I consider the ramifications of each alternative in turn.

If, as I believe, the term "Her Majesty" in s. 90(1)(b) is limited to the federal Crown, it follows that the exemptions and privileges of ss. 87 and 89 will apply, regardless of *situs*, solely in respect of such property as the federal Crown gives to Indians in acquitting itself of its responsibilities pursuant to treaties, and their ancillary agreements. This interpretation is consistent with the historical antecedents to the section inasmuch as I interpret the terms "presents" and "annuities" in those sections as a reference to moneys the Crown has committed itself to giving Indians pursuant to the cession by Indians of their native lands.

The reason why Parliament would have chosen to provide that personal property of this sort should be protected regardless of where that prop-

marché général, mais qu'il vise plutôt à empêcher les non-Indiens de porter atteinte à la capacité des Indiens de jouir de ces biens acquis en bonne et due forme tant qu'ils demeurent sur leur réserve. Cela explique évidemment pourquoi l'art. 89 n'impose aucune restriction à la capacité des Indiens de grever, de mettre en gage ou d'hypothéquer des biens entre eux.

b La présomption de l'art. 90

La question suivante à laquelle il faut répondre est de savoir comment la présomption de l'al. 90(1)(b) complète ce régime de protection des biens des autochtones. Comme nous l'avons vu, les art. 87 et 89 protègent les biens personnels des Indiens contre la taxation et la saisie pourvu que ces biens soient situés sur une réserve. L'alinéa 90(1)(b) rajoute une autre forme de protection à une sous-catégorie de biens personnels possédés par les Indiens. Par application du *situs* fictif prévu à l'al. 90(1)(b), les biens personnels donnés aux Indiens par «Sa Majesté» conformément à un «traité ou accord» sont toujours tenus pour situés sur une réserve et sont donc protégés sans égard à leur véritable *situs*. L'éventail des biens ainsi protégés variera considérablement selon que l'on interprète l'expression «Sa Majesté» à l'al. 90(1)(b) comme se rapportant seulement à la Couronne fédérale ou comme comprenant également les Couronnes provinciales. Je vais examiner tour à tour les ramifications de chaque interprétation.

Si, comme je le crois, l'expression «Sa Majesté» à l'al. 90(1)(b) est limitée à la Couronne fédérale, il s'ensuit que les exemptions et privilèges des art. 87 et 89 s'appliqueront seulement, sans égard au *situs*, aux biens que la Couronne fédérale donne aux Indiens en s'acquittant de ses responsabilités conformément aux traités et à leurs accords accessoires. Cette interprétation est conforme aux antécédents historiques de l'article dans la mesure où j'interprète les termes «présents» et «annuités» dans ces articles comme renvoyant aux sommes que la Couronne s'est engagée à donner aux Indiens par suite de la cession de leurs terres ancestrales.

La raison pour laquelle le Parlement aurait voulu protéger ces biens personnels sans égard à l'endroit où ils sont situés est évidente. Tout sim-

erty is situated is obvious. Simply put, if treaty promises are to be interpreted in the sense in which one may assume them to have been naturally understood by the Indians, one is led to conclude that the Indian signatories to the treaties will have taken it for granted that property given to them by treaty would be protected regardless of *situs*. In the case of chattels, I am aware of no historical evidence that would suggest that Indians ever expected that their ability to derive the full benefit of this property could be placed in jeopardy because of the ability of non-natives to impose liens or taxes on it every time it was necessary to remove this property from the reserve. Similarly, when the Crown acquits treaty and ancillary obligations through the payment of moneys relating to assistance in spheres such as education, housing, and health and welfare, it cannot be accepted that Indians ever supposed that their treaty right to these entitlements could be compromised on the strength of subtle legal arguments that the property concerned, though undoubtedly property to which the Indians were entitled pursuant to an agreement engaging the honour of the Crown, was notionally situated off the reserve and therefore subject to the imposition of taxes or to attachment. It would be highly incongruous if the Crown, given the tenor of its treaty commitments, were permitted, through the imposition of taxes, to diminish in significant measure the ostensible value of the benefits conferred.

I think it was precisely this reasoning that led the Federal Court Trial Division in *Greyeyes v. The Queen, supra*, to conclude that a scholarship paid to an Indian student pursuant to an agreement setting out the details of the Federal Government's promise in Treaty No. 6 to provide assistance for education, should be deemed to be situated on a reserve by the operation of s. 90(1)(b).

In support of my view that Indians will have perceived that their treaty benefits were given unconditionally, I would point to the following extract from the report of the Treaty Commissioners in respect of Treaty No. 8. The passage is eloquent testimony to the fact that native peoples

plement, s'il faut donner aux promesses contenues dans les traités ce qui, peut-on présumer, a été le sens naturel compris par les Indiens, on est porté à conclure que les Indiens qui ont signé les traités auront tenu pour acquis que les biens qui leur étaient donnés par traité seraient protégés sans égard au *situs*. Dans le cas des chatels, je ne dispose d'aucun élément de preuve historique qui laisserait entendre que les Indiens ont déjà envisagé que leur capacité de profiter pleinement de ces biens pourrait être compromise en raison du pouvoir des non-Indiens d'imposer des privilèges ou des taxes chaque fois qu'il était nécessaire de sortir ce bien de la réserve. De même, lorsque la Couronne s'acquitte de ses obligations prévues par traités et accords accessoires en versant des sommes à titre d'aide en matière d'éducation, de logement, de santé et de bien-être notamment, on ne peut accepter que les Indiens aient déjà cru que ces droits conférés par traité pourraient être compromis en raison d'arguments juridiques subtils portant que les biens en question, bien qu'il ne fasse pas de doute qu'il s'agit de biens auxquels les Indiens avaient droit conformément à un accord que la Couronne était tenue par honneur de respecter, étaient fictivement situés à l'extérieur de la réserve et donc susceptibles d'être taxés ou saisis. Il serait très étrange que la Couronne, compte tenu de la teneur de ses engagements par traités, ait pu, en imposant des taxes, diminuer sensiblement la valeur apparente des avantages accordés.

Je crois que c'est précisément ce raisonnement qui a incité la Section de première instance de la Cour fédérale dans la décision *Greyeyes c. La Reine*, précitée, à conclure qu'une bourse d'étude versée à une étudiante indienne conformément à un accord établissant les détails de la promesse du gouvernement fédéral dans le traité n° 6 de fournir assistance en matière d'éducation devrait être tenue pour située sur une réserve par application de l'al. 90(1)(b).

À l'appui de mon avis que les Indiens ont compris que les avantages prévus par traités leur ont été accordés de façon inconditionnelle, je soulignerais l'extrait suivant du rapport des commissaires chargés de négocier le traité n° 8. Le passage témoigne de façon éloquente que les peuples

feared that the imposition of taxes would seriously interfere with their ability to maintain a traditional way of life on the lands reserved for their use, and, additionally, leaves no doubt that Indians were promised that their entitlements would be exempt from taxation:

There was expressed at every point the fear that the making of the Treaty would be followed by the curtailment of the hunting and fishing privileges, and many were impressed with the notion that the Treaty would lead to taxation and enforced military service.

We assured them that the Treaty would not lead to any forced interference with their mode of life, that it did not open the way to the imposition of any tax, and that there was no fear of enforced military service. [Treaty No. 8, 1899 (Queen's Printer, Ottawa), as quoted in Bartlett, *supra*, at p. 5.]

In summary, I conclude that an interpretation of s. 90(1)(b), which sees its purpose as limited to preventing non-natives from hampering Indians from benefiting in full from the personal property promised Indians in treaties and ancillary agreements, is perfectly consistent with the tenor of the obligations that the Crown has always assumed *vis-à-vis* the protection of native property.

Section 90(1)(b) Including the Provincial Crowns

I turn next to the second of the two alternative readings of "Her Majesty" in s. 90(1)(b). If this term is meant to include the provincial Crowns, the exemptions and privileges of ss. 87 and 89 will apply to a much wider range of personal property. In effect, it would follow inexorably that the notional *situs* of s. 90(1)(b) will extend these protections to any and all personal property that could enure to Indians through the whole range of agreements that might be concluded between an Indian band and Her Majesty in right of a province.

As I see it, if one is to reject the interpretation advanced above, that s. 90(1)(b) refers solely to property which inures to Indians from the federal Crown through operation of the treaties and ancillary agreements, there is no basis in logic for the further assumption that some, but not all agreements, between Indian bands and Provincial Crown would be contemplated by the provision.

autochtones craignaient que l'imposition de taxes compromette sérieusement leur capacité de conserver leur mode de vie traditionnel sur les terres réservées à leur usage et, de plus, il ne laisse planer aucun doute qu'on avait promis aux Indiens que leurs droits seraient exemptés de taxation:

Ils exprimèrent partout la crainte que la signature du traité ne fut suivie d'une restriction des privilèges de chasse et de pêche, et plusieurs étaient convaincus que le traité conduisait à la taxation et au service militaire obligatoire.

Nous leur assurâmes que le traité ne mènerait à aucune intervention forcée dans leur manière de vivre, qu'il n'ouvrirait aucune voie pour l'imposition de taxes, et qu'ils n'avaient pas à craindre le service militaire obligatoire. [Traité n° 8, 1899 (Imprimeur de la Reine, Ottawa), aux pp. 5 et 6.]

En résumé, je conclus qu'une interprétation de l'al. 90(1)(b), qui considère que son seul objet est d'empêcher les non-Indiens de gêner les Indiens dans leur pleine jouissance des biens personnels promis par traités et par accords accessoires, est tout à fait conforme à la teneur des obligations que la Couronne s'est toujours engagée à respecter à l'égard de la protection des biens des autochtones.

L'alinéa 90(1)(b) et l'inclusion des Couronnes provinciales

J'examine maintenant la deuxième façon d'interpréter l'expression «Sa Majesté» à l'al. 90(1)(b). Si on a voulu que cette expression inclue les Couronnes provinciales, les exemptions et privilèges des art. 87 et 89 s'appliqueront à un éventail beaucoup plus large de biens personnels. En fait, il s'ensuivrait inexorablement que le *situs* fictif prévu à l'al. 90(1)(b) étendrait ces protections à tous les biens personnels qui pourraient échoir aux Indiens en vertu de toute la gamme d'accords qui pourraient être conclus entre une bande indienne et Sa Majesté du chef d'une province.

À mon avis, si on doit rejeter l'interprétation proposée plus haut, selon laquelle l'al. 90(1)(b) ne vise que les biens que les Indiens obtiennent de la Couronne fédérale en vertu des traités et des accords accessoires, il est illogique de supposer en outre que la disposition envisage certains traités mais non pas tous les traités conclus entre les bandes indiennes et une Couronne provinciale.

Section 90(1)(b) does not qualify the term "agreement", and if one interprets "Her Majesty" as including the provincial Crown, it must follow as a matter of due course that s. 90(1)(b) takes in all agreements that could be concluded between an Indian band and a provincial Crown.

It follows inexorably that if an Indian band, pursuant to a purely commercial agreement with a provincial Crown, acquires personal property, that property will be exempt from taxation and distraint, regardless of its *situs*. Moreover, the protections of ss. 87 and 89 would apply in respect of any subsequent dealings by the Indian band respecting that property, even if those dealings were confined to ordinary commercial matters. This would have broad ramifications, and I cannot accept the notion that Parliament, in fulfilling its constitutional responsibility over Indian affairs, intended that the protective envelope of ss. 87 and 89 should apply on such a broad scale.

My conclusion rests on the fact that such a result cannot be reconciled with the scope of the protections that the Crown has traditionally extended to the property of natives. As I stated earlier, a review of the obligations that the Crown has assumed in this area shows that it has done no more than seek to shield the property of Indians that has an immediate and discernible nexus to the occupancy of reserve lands from interference at the hands of non-natives. The legislation has always distinguished between property situated on reserves and property Indians hold outside reserves. There is simply no evidence that the Crown has ever taken the position that it must protect property simply because that property is held by an Indian as opposed to a non-native.

Indeed, unless one were to take the view that there exist two laws of contract, one applying to Indians and one to non-Indians, it would be difficult to rationalize a result that saw exemptions against taxation and distraint apply in respect of property simply because the person acquiring it happened to be an Indian. But, as I have intimated above, the interpretation of s. 90(1)(b) advanced by the trial judge and affirmed by the Chief Justice must, in logic, lead precisely to this result.

L'alinéa 90(1)(b) ne qualifie pas le mot «accord» et si on interprète l'expression «Sa Majesté» comme incluant la Couronne provinciale, il doit s'ensuivre normalement que l'al. 90(1)(b) englobe tous les accords qui pouvaient être conclus entre une bande indienne et une Couronne provinciale.

Il s'ensuit inexorablement que si une bande indienne, conformément à un accord purement commercial avec une Couronne provinciale, acquiert des biens personnels, ces biens seront exemptés de taxation et de saisie sans égard à leur *situs*. En outre, les protections des art. 87 et 89 s'appliqueraient à toute opération ultérieure effectuée par la bande indienne à l'égard de ces biens, même si cette opération était restreinte à des questions commerciales ordinaires. Il en découlerait des ramifications importantes et je ne puis accepter l'idée que le Parlement, en s'acquittant de sa responsabilité constitutionnelle en matière d'affaires indiennes, a voulu que la protection des art. 87 et 89 s'applique sur une si grande échelle.

Ma conclusion s'appuie sur le fait qu'un tel résultat est incompatible avec la portée des protections que la Couronne a traditionnellement accordées aux biens des autochtones. Comme je l'ai déjà dit, un examen des obligations assumées par la Couronne dans ce domaine indique qu'elle a tout simplement tenté de protéger des atteintes portées par les non-Indiens les biens des Indiens qui ont un lien direct et discernable avec l'occupation d'une réserve. La loi a toujours établi une distinction entre les biens situés sur des réserves et les biens que les Indiens possèdent à l'extérieur des réserves. Il n'existe tout simplement pas de preuve que la Couronne a déjà affirmé qu'elle doit protéger ces biens simplement parce que ceux-ci sont possédés par un Indien par opposition à un non-Indien.

En effet, à moins de prétendre qu'il existe deux droits des contrats, l'un s'appliquant aux Indiens et l'autre aux non-Indiens, il serait difficile d'expliquer un résultat où les exemptions de taxe et de saisie s'appliquent à l'égard des biens simplement parce qu'il se trouve que la personne qui les acquiert est un Indien. Mais, comme je l'ai déjà indiqué, l'interprétation de l'al. 90(1)(b), proposée par le juge de première instance et confirmée par le Juge en chef, doit, en toute logique, conduire précisément à ce résultat.

When Indian bands enter the commercial mainstream, it is to be expected that they will have occasion, from time to time, to enter into purely commercial agreements with the provincial Crowns in the same way as with private interests. The provincial Crowns are, after all, important players in the market-place. If, then, an Indian band enters into a normal business transaction, be it with a provincial Crown, or a private corporation, and acquires personal property, be it in the form of chattels or debt obligations, how is one to characterize the property concerned? To my mind, it makes no sense to compare it with the property that enures to Indians pursuant to treaties and their ancillary agreements. Indians have a plenary entitlement to their treaty property; it is owed to them *qua* Indians. Personal property acquired by Indians in normal business dealings is clearly different; it is simply property anyone else might have acquired; and I can see no reason why in those circumstances Indians should not be treated in the same way as other people.

There can be no doubt, on a reading of s. 90(1)(b), that it would not apply to any personal property that an Indian band might acquire in connection with an ordinary commercial agreement with a private concern. Property of that nature will only be protected once it can be established that it is situated on a reserve. Accordingly, any dealings in the commercial mainstream in property acquired in this manner will fall to be regulated by the laws of general application. Indians will enjoy no exemptions from taxation in respect of this property, and will be free to deal with it in the same manner as any other citizen. In addition, provided the property is not situated on reserve lands, third parties will be free to issue execution on this property. I think it would be truly paradoxical if it were to be otherwise. As the Chief Justice has pointed out in *Nowegijick v. The Queen*, [1983] 1 S.C.R. 29, at p. 36:

Indians are citizens and, in affairs of life not governed by treaties or the *Indian Act*, they are subject to all of the responsibilities, including payment of taxes, of other Canadian citizens.

Lorsque les bandes indiennes s'engagent dans le marché commercial, il faut s'attendre à ce qu'elles puissent parfois conclure des accords purement commerciaux avec les Couronnes provinciales de la même façon qu'avec des parties privées. Après tout, les Couronnes provinciales sont des acteurs importants sur le marché. Donc, si une bande indienne conclut une opération commerciale ordinaire, que ce soit avec une Couronne provinciale ou une société privée, et acquiert des biens personnels, que ce soit sous forme de chatels ou de titres de créances, comment doit-on qualifier les biens en question? À mon avis, il est illogique de les comparer aux biens qui échoient aux Indiens conformément aux traités et à leurs accords accessoires. Les Indiens ont un droit absolu à ces biens; ils leur sont dus en tant qu'Indiens. La situation des biens personnels acquis par des Indiens au cours d'opérations commerciales ordinaires est nettement différente; il s'agit simplement de biens que toute autre personne aurait pu acquérir et je ne vois aucune raison pour laquelle dans ces circonstances les Indiens ne devraient pas être traités de la même façon que toute autre personne.

À la lecture de l'al. 90(1)b), il ne fait aucun doute que cette disposition ne s'appliquerait pas aux biens personnels qu'une bande indienne pourrait acquérir par suite d'un accord commercial ordinaire conclu avec un particulier. Les biens de cette nature ne seront protégés que lorsqu'il sera démontré qu'ils sont situés sur une réserve. Par conséquent, toute opération effectuée sur le marché commercial relativement aux biens acquis de cette façon sera régie par les lois d'application générale. Les Indiens ne profiteront d'aucune exemption de taxe à l'égard de ces biens et seront libres de les aliéner de la même manière que tout autre citoyen. De plus, pourvu que les biens ne soient pas situés sur une réserve, les tiers seront libres de les saisir. J'estime qu'il serait vraiment paradoxal qu'il en soit autrement. Comme le Juge en chef l'a souligné dans l'arrêt *Nowegijick c. La Reine*, [1983] 1 R.C.S. 29, à la p. 36:

Les Indiens possèdent la citoyenneté canadienne et, dans les affaires qui ne sont régies ni par des traités ni par la *Loi sur les Indiens*, ils ont les mêmes responsabilités, dont le paiement d'impôts, que les autres citoyens canadiens.

But, in my respectful view, the implications flowing from the interpretation the trial judge advanced of s. 90(1)(b) go counter to this statement, for as I have pointed out earlier, as a logical consequence of that interpretation, any time Indians acquired personal property in an agreement with a provincial Crown, even one of a purely commercial character, the exemptions and protections of ss. 87 and 89 would apply in respect of that particular asset, regardless of *situs*.

It would follow that if an Indian band concluded a purely commercial business agreement with a private concern, the protections of ss. 87 and 89 would have no application in respect of the assets acquired pursuant to that agreement, except, of course, if the property was situated on a reserve. It must be remembered that the protections of ss. 87 and 89 will always apply to property situated on a reserve. But the protections of ss. 87 and 89 would attach, regardless of *situs*, if the same band concluded a similar commercial agreement and acquired the same property for the same business ends, but happened to conclude the agreement with a provincial Crown acting in a purely commercial capacity. In other words, the statutory notional *situs* of s. 90(1)(b) would apply or not apply according to whether an Indian band concluded a purely commercial agreement with one party as opposed to another. This result, in my respectful view, defies plausible explanation.

I think it can be seen that any interpretation of s. 90(1)(b) that sees the purpose of that section as extending beyond that of preventing non-natives from interfering with property that enures to Indians as a result of the Crown's obligations under treaties and ancillary agreements, gives a novel and unprecedented extension to the protections that have up to now been conferred by the Crown on the property of Indians. Property acquired pursuant to agreements with a provincial Crown and an Indian band will fall to be protected, regardless of *situs*, simply because it has been acquired by an Indian as opposed to a non-native citizen. The question whether the property has its paramount location on reserve lands, or is property to which

Mais, à mon avis, les incidences de l'interprétation que le juge de première instance propose de donner à l'al. 90(1)(b) vont à l'encontre de cette affirmation, car comme je l'ai déjà souligné, cette interprétation aurait pour conséquence logique que chaque fois que les Indiens acquerraient des biens personnels dans le cadre d'un accord avec une Couronne provinciale, même un accord de nature purement commerciale, les exemptions et protections des art. 87 et 89 s'appliqueraient à ces biens, sans égard à leur *situs*.

Il s'ensuivrait que, si une bande indienne concluait un accord purement commercial avec un particulier, les protections des art. 87 et 89 ne s'appliqueraient pas à l'égard des biens acquis conformément à cet accord, sous réserve évidemment du cas où les biens seraient situés sur une réserve. Il faut se rappeler que les protections des art. 87 et 89 s'appliqueront toujours aux biens situés sur une réserve. Mais les protections des art. 87 et 89 s'appliqueraient, sans égard au *situs*, si la même bande concluait un accord commercial similaire et acquérait les mêmes biens aux mêmes fins commerciales, mais se trouvait à conclure l'accord avec une Couronne provinciale dans l'exécution de fonctions purement commerciales. En d'autres termes, l'application du *situs* fictif prévu à l'al. 90(1)(b) serait fonction de la question de savoir si une bande indienne a conclu un accord purement commercial avec une partie par opposition à une autre. À mon avis, ce résultat défie toute explication raisonnable.

Je crois qu'on peut constater que toute interprétation de l'al. 90(1)(b) selon laquelle cette disposition n'a pas seulement pour objet d'empêcher les non-Indiens de porter atteinte aux biens qui échoient aux Indiens par suite des obligations qui incombent à la Couronne en vertu de traités et d'accords accessoires confère une extension nouvelle et sans précédent aux protections qui ont jusqu'à maintenant été accordées par la Couronne aux biens des Indiens. Les biens acquis conformément aux accords conclus entre une Couronne provinciale et une bande indienne devront être protégés, sans égard à leur *situs*, simplement parce qu'ils ont été acquis par un Indien par opposition à un citoyen non-indien. La question de savoir si

Indians have an entitlement *qua* Indians will be irrelevant. As I see it, if Parliament had intended to cast aside these traditional constraints on the Crown's obligations to protect the property of Indians, it would have expressed this in the clearest of terms. I am loathe to conclude that this result can be made to rest on the strength of a supposed ambiguity in s. 90(1)(b), which, as I have suggested above, can only arguably be an ambiguity if one turns a blind eye to compelling historical and textual arguments.

To reiterate, I simply cannot reconcile the implications that flow from reading the term "Her Majesty" in s. 90(1)(b) as including the provincial Crowns with the scope of the protections that the Crown has accorded Indian property to date. The historical record that so clearly reveals a cogent rationale for protecting the personal property that enures to Indians by operation of treaty obligations regardless of *situs*, is silent as to any reason why personal property that Indian bands acquire from the provincial Crowns should receive the same extraordinary level of protection. Moreover, an examination of s. 90(2) confirms that it is fallacious to interpret s. 90(1)(b) as intended to expand on the scope of the protections that the Crown has traditionally assumed with regard to the protection of native property.

Section 90(2) provides that the Minister of Indian Affairs must approve any transaction purporting to transfer title or any interest in any property to which s. 90(1)(b) applies:

90. ...

(2) Every transaction purporting to pass title to any property that is by this section deemed to be situated on a reserve, or any interest in such property, is void unless the transaction is entered into with the consent of the Minister or is entered into between members of a band or between the band and a member thereof.

A reading of the *Indian Act* shows that this provision is but one of a number of sections which seek to protect property to which Indians may be

l'emplacement prépondérant des biens se situe sur une réserve ou s'il s'agit de biens auxquels les Indiens ont droit en tant qu'Indiens ne sera pas pertinente. À mon avis, si le Parlement avait eu l'intention d'écarter ces limites traditionnelles imposées aux obligations de la Couronne de protéger les biens des Indiens, il l'aurait exprimé clairement. Je répugne à conclure qu'on puisse faire reposer ce résultat sur une prétendue ambiguïté de l'al. 90(1)(b) qui, comme je l'ai déjà dit, peut seulement sembler constituer une ambiguïté si on ferme les yeux face aux arguments convaincants fondés sur l'histoire et sur les textes.

Pour reprendre ce que j'ai dit, je suis tout simplement incapable de concilier les répercussions qui découlent de l'interprétation de l'al. 90(1)(b) selon laquelle l'expression «Sa Majesté» comprend les Couronnes provinciales avec la portée des protections que la Couronne a accordées aux biens des Indiens jusqu'à maintenant. Le dossier historique qui fait ressortir si clairement une justification convaincante de la protection des biens personnels qui échoient aux Indiens par suite de l'exécution des obligations prévues par traités sans égard au *situs*, est silencieux quant aux raisons pour lesquelles les biens personnels que les bandes indiennes acquièrent des Couronnes provinciales devraient bénéficier du même niveau extraordinaire de protection. En outre, un examen du par. 90(2) confirme qu'il est fallacieux d'interpréter l'al. 90(1)(b) comme s'il avait pour but d'étendre la portée des protections que la Couronne a traditionnellement assurées quant aux biens des autochtones.

Le paragraphe 90(2) prévoit que le ministre des Affaires indiennes doit approuver toute opération visant à transférer la propriété d'un bien auquel l'art. 90(1)(b) s'applique, ou un droit sur celui-ci:

90. ...

(2) Toute opération tendant à transporter le titre à un bien considéré, selon le présent article, comme situé sur une réserve, ou tout intérêt dans un semblable bien, est nulle à moins qu'elle n'ait lieu avec le consentement du Ministre ou ne soit conclue entre des membres d'une bande ou entre une bande et l'un de ses membres.

La lecture de la *Loi sur les Indiens* indique que ce paragraphe n'est qu'une des nombreuses dispositions qui tentent de protéger les biens auxquels

said to have an entitlement by virtue of their right to occupy the lands reserved for their use. In addition to the protections relating to Indian lands to which I have already drawn attention, the range of property protected runs from crops raised on reserve lands to deposits of minerals; see ss. 32, 91, 92, 93. These sections restrict the ability of non-natives to acquire the particular property concerned by requiring that the Minister approve all transactions in respect of it. As is the case with the restrictions on alienability to which I drew attention earlier, the intent of these sections is to guard against the possibility that Indians will be victimized by “sharp dealing” on the part of non-natives and dispossessed of their entitlements.

If the meaning of her “Her Majesty” in s. 90(1)(b) is interpreted in the manner I am proposing, there is no difficulty in finding an explanation for the presence of s. 90(2). It is perfectly consistent with the tenor of the commitments made by the Crown to Indians through the centuries that the Crown would seek to protect payments of property owed to Indians pursuant to the Crown’s treaty obligations in exactly the same way in which it protects all other property to which Indians may lay claim by virtue of their status as Indians.

By contrast, if “Her Majesty” is to bear the broad meaning that flows inexorably from the interpretation that the trial judge would ascribe to it, I am unable to find any cogent reason why Parliament would interpose the protective mantle of the federal Crown in this manner. It seems to me to be an extraordinary proposition that Indian bands which conclude ordinary business dealings in the commercial market-place with provincial Crowns, would thereafter be precluded from dealing as free agents in respect of any personal property accruing to them as a result of such agreements. But on a plain reading of s. 90(2), it would fall to the Minister to supervise every commercial transaction purporting to transfer any interest in respect of any property deemed by s. 90(1)(b) to be situated on a reserve. Indeed, by the terms of s. 90(3), a person who enters into any such transac-

les Indiens peuvent prétendre avoir droit en vertu de leur droit d’occupation des terres réservées à leur usage. En plus des protections relatives aux terres indiennes auxquelles j’ai déjà fait allusion, l’éventail des biens protégés s’étend des cultures pratiquées sur les réserves aux dépôts de minéraux; voir les art. 32, 91, 92 et 93. En exigeant que le Ministre donne son consentement à toutes les opérations qui s’y rapportent, ces articles restreignent la capacité d’un non-Indien d’acquérir le bien particulier en question. Comme dans le cas des restrictions à l’aliénabilité auxquelles j’ai fait allusion plus tôt, le but de ces articles est d’éviter que les Indiens soient victimes d’opérations peu scrupuleuses de la part de non-Indiens et dépossédés de leurs droits.

Si l’expression «Sa Majesté» à l’al. 90(1)(b) est interprétée comme je le propose, il est facile d’expliquer la présence du par. 90(2). Il est tout à fait conforme à la teneur des engagements pris par la Couronne envers les Indiens au cours des siècles, que celle-ci cherche à protéger les paiements de biens dus aux Indiens, conformément à ses obligations prévues par traités, exactement de la même façon qu’elle protège tous les autres biens auxquels les Indiens peuvent prétendre en vertu de leur statut d’Indiens.

Par contre, si l’expression «Sa Majesté» doit avoir le sens large qui découle inexorablement de l’interprétation que lui donnerait le juge de première instance, je suis incapable de trouver une raison convaincante pour laquelle le Parlement ferait intervenir la protection de la Couronne fédérale de cette manière. Il me semble surprenant d’affirmer que des bandes indiennes qui concluent des opérations commerciales ordinaires sur le marché avec les Couronnes provinciales seraient ensuite empêchées d’agir librement à l’égard des biens personnels leur revenant par suite de ces accords. Mais si on interprète le par. 90(2) selon son sens clair, il reviendrait au Ministre de contrôler toute opération commerciale visant à transférer un droit à l’égard des biens réputés situés sur une réserve en vertu de l’al. 90(1)(b). En effet, selon le par. 90(3), une personne qui conclut une telle

tion without the Minister's seal of approval actually commits an offence.

My examination of s. 90(2) and (3) only reinforces me in my conclusion that to endorse the trial judge's interpretation of s. 90(1)(b) and to regard that section as being anything more than a protective measure having the specific and limited purpose of ensuring that non-natives do not dispossess Indians of the entitlements that flow to them by operation of their treaties and ancillary agreements, is to prefer an abstruse and strained reading of the section to a plain and ordinary interpretation fully supported by the historical record.

I conclude that the statutory notional *situs* of s. 90(1)(b) is meant to extend solely to personal property which enures to Indians through the discharge by "Her Majesty" of her treaty or ancillary obligations. Pursuant to s. 91(24) of the *Constitution Act, 1867*, it is of course "Her Majesty" in right of Canada who bears the sole responsibility for conferring any such property on Indians, and I would, therefore, limit application of the term "Her Majesty" as used in s. 90(1)(b) to the federal Crown.

Nowegijick v. The Queen

While the textual and historical arguments to be made for limiting the meaning of "Her Majesty" in s. 90(1)(b) to the federal Crown appear to me to be irrefragable, I recognize that it is necessary to ask whether the canons of construction generic to the interpretation of statutes relating to Indians change this result. These canons are, of course, those set out by the Chief Justice in *Nowegijick, supra*, at p. 36.

I note at the outset that I do not take issue with the principle that treaties and statutes relating to Indians should be liberally construed and doubtful expressions resolved in favour of the Indians. In the case of treaties, this principle finds its justification in the fact that the Crown enjoyed a superior bargaining position when negotiating treaties with native peoples. From the perspective of the Indians, treaties were drawn up in a foreign language, and incorporated references to legal concepts of a

opération sans le consentement du Ministre commet effectivement une infraction.

Mon examen des par. 90(2) et (3) ne fait que renforcer ma conclusion que souscrire à l'interprétation de l'al. 90(1)(b) que donne le juge de première instance et considérer cet alinéa comme une disposition qui est plus qu'une mesure de protection ayant spécifiquement et seulement pour objet d'assurer que des non-Indiens ne déposassent pas les Indiens des droits qui leur échoient par application de leurs traités et accords accessoires, revient à préférer une interprétation abstruse et forcée de l'article à une interprétation simple et ordinaire tout à fait justifiée par le dossier historique.

Je conclus que le *situs* fictif prévu à l'al. 90(1)(b) est censé ne s'étendre qu'aux biens personnels qui échoient aux Indiens par suite de l'exécution par «Sa Majesté» des obligations que lui impose un traité ou un accord accessoire. Conformément au par. 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, c'est évidemment «Sa Majesté» du chef du Canada qui a l'entière responsabilité d'accorder ces biens aux Indiens, et je limiterais donc l'application de l'expression «Sa Majesté» employée à l'al. 90(1)(b) à la Couronne fédérale.

L'arrêt *Nowegijick c. La Reine*

Bien que les arguments fondés sur les textes et sur l'histoire que l'on avance pour restreindre le sens de l'expression «Sa Majesté» à l'al. 90(1)(b) à la Couronne fédérale me paraissent irréfragables, je reconnais qu'il est nécessaire de se demander si les principes d'interprétation applicables à l'interprétation des lois relatives aux Indiens modifient ce résultat. Ces principes sont évidemment ceux formulés par le Juge en chef dans l'arrêt *Nowegijick, précité*, à la p. 36.

Je souligne au départ que je ne conteste pas le principe que les traités et les lois visant les Indiens devraient recevoir une interprétation libérale et que toute ambiguïté devrait profiter aux Indiens. Dans le cas des traités, ce principe se justifie par le fait que la Couronne jouissait d'un pouvoir de négociation supérieur au moment de la négociation des traités avec les peuples autochtones. Du point de vue des Indiens, les traités ont été rédigés dans une langue étrangère et faisaient appel à des con-

system of law with which Indians were unfamiliar. In the interpretation of these documents it is, therefore, only just that the courts attempt to construe various provisions as the Indians may be taken to have understood them.

But as I view the matter, somewhat different considerations must apply in the case of statutes relating to Indians. Whereas a treaty is the product of bargaining between two contracting parties, statutes relating to Indians are an expression of the will of Parliament. Given this fact, I do not find it particularly helpful to engage in speculation as to how Indians may be taken to understand a given provision. Rather, I think the approach must be to read the Act concerned with a view to elucidating what it was that Parliament wished to effect in enacting the particular section in question. This approach is not a jettisoning of the liberal interpretative method. As already stated, it is clear that in the interpretation of any statutory enactment dealing with Indians, and particularly the *Indian Act*, it is appropriate to interpret in a broad manner provisions that are aimed at maintaining Indian rights, and to interpret narrowly provisions aimed at limiting or abrogating them. Thus if legislation bears on treaty promises, the courts will always strain against adopting an interpretation that has the effect of negating commitments undertaken by the Crown; see *United States v. Powers*, 305 U.S. 527 (1939), at p. 533.

At the same time, I do not accept that this salutary rule that statutory ambiguities must be resolved in favour of the Indians implies automatic acceptance of a given construction simply because it may be expected that the Indians would favour it over any other competing interpretation. It is also necessary to reconcile any given interpretation with the policies the Act seeks to promote.

It is consideration of this factor that leads me to reject the interpretation the trial judge would give to s. 90(1)(b). The provincial Crowns bear no responsibility to provide for the welfare and protection of native peoples, and I am not prepared to accept that Parliament, in enacting s. 90(1)(b),

ceptes juridiques d'un système de droit qui leur était inconnu. Dans l'interprétation de ces documents, il est donc tout simplement juste que les tribunaux tentent d'interpréter les diverses dispositions selon ce que les Indiens ont pu en avoir compris.

Mais selon ma conception de l'affaire, des considérations quelque peu différentes doivent s'appliquer dans le cas des lois visant les Indiens. Alors qu'un traité est le produit d'une négociation entre deux parties contractantes, les lois relatives aux Indiens sont l'expression de la volonté du Parlement. Cela étant, je ne crois pas qu'il soit particulièrement utile d'essayer de déterminer comment les Indiens peuvent comprendre une disposition particulière. Je pense que nous devons plutôt interpréter la loi visée en tentant de déterminer ce que le Parlement voulait réaliser en adoptant l'article en question. Ce point de vue ne constitue pas un rejet de la méthode d'interprétation libérale. Comme je l'ai déjà dit, il est clair que dans l'interprétation d'une loi relative aux Indiens, et particulièrement de la *Loi sur les Indiens*, il convient d'interpréter de façon large les dispositions qui visent à maintenir les droits des Indiens et d'interpréter de façon restrictive les dispositions visant à les restreindre ou à les abroger. Donc si la loi porte sur des promesses contenues dans un traité, les tribunaux vont toujours s'efforcer de rejeter une interprétation qui a pour effet de nier les engagements pris par la Couronne; voir l'arrêt *United States v. Powers*, 305 U.S. 527 (1939), à la p. 533.

En même temps, je n'accepte pas que cette règle salutaire portant que les ambiguïtés législatives doivent profiter aux Indiens revienne à accepter automatiquement une interprétation donnée pour la simple raison qu'il peut être vraisemblable que les Indiens la préféreraient à toute autre interprétation différente. Il est également nécessaire de concilier toute interprétation donnée avec les politiques que la Loi tente de promouvoir.

C'est l'examen de ce facteur qui m'amène à rejeter l'interprétation que le juge de première instance donnerait à l'al. 90(1)b). Les Couronnes provinciales n'ont aucune responsabilité en matière de santé et de protection des peuples autochtones et je ne suis pas prêt à accepter que le Parlement,

intended that the privileges of ss. 87 and 89 exempt Indian bands from taxation and civil process in respect of all personal property that they may acquire pursuant to all agreements with that level of government, regardless of where that property is located. This interpretation is simply too broad. As I have attempted to show, it would take in any agreement relating to purely commercial dealings Indian bands might conclude with the provincial Crowns when competing in the economic mainstream of society. To my mind, such an interpretation takes one beyond the liberal and the generous and subverts the very character of the commitments that the Crown has historically undertaken *vis-à-vis* the protection of native property. I have already stated that I find no evidence in the historical record that the Crown has ever taken upon itself the obligation of protecting the property of natives without regard to the fact whether the "paramount location" of that property can be said to be reserve lands, or whether the property concerned enures to Indians as an incident of their status.

In arriving at his conclusion that the trial judge was correct in interpreting "Her Majesty" in s. 90(1)(b) as including the provincial Crowns, the Chief Justice sets considerable store on what he takes to be the aboriginal perception of "Her Majesty". With deference, I question his conclusion that it is realistic, in this day and age, to proceed on the assumption that from the aboriginal perspective, any federal-provincial divisions that the Crown has imposed on itself are simply internal to itself, such that the Crown may be considered what one might style an "indivisible entity". But even accepting that assumption, it does not follow that fairness requires one to proceed on the basis that Indians would be justified in concluding that all property they may acquire pursuant to agreements with that "indivisible entity" should be automatically protected, regardless of *situs*, by the exemptions and privileges conferred by ss. 87 and 89 of the *Indian Act*. I have no doubt that Indians are very much aware that ordinary commercial dealings constitute "affairs of life" that do not fall to be governed by their

en adoptant l'al. 90(1)*b*), a voulu que les privilèges des art. 87 et 89 soustraient les bandes indiennes à la taxation et à l'application des règles du droit civil à l'égard de tous les biens personnels qu'ils peuvent acquérir conformément à tous les accords conclus avec ce palier de gouvernement, sans égard au lieu où ces biens sont situés. Cette interprétation est tout simplement trop large. Comme j'ai tenté de le démontrer, elle viserait tout accord relatif à des opérations purement commerciales que les bandes indiennes pourraient conclure avec les Couronnes provinciales lorsqu'elles entrent en concurrence sur le marché. À mon avis, cette interprétation nous mène au-delà de l'interprétation libérale et généreuse et modifie la nature même des engagements historiques pris par la Couronne à l'égard de la protection des biens des autochtones. J'ai déjà affirmé que je ne trouve aucune preuve dans le dossier historique que la Couronne se soit déjà engagée à protéger les biens des autochtones sans égard à la question de savoir si on peut dire que l'«emplacement prépondérant» de ces biens est situé sur une réserve ou si les biens en question échoient aux Indiens en raison de leur statut.

En concluant que le juge de première instance a eu raison d'interpréter l'expression «Sa Majesté» à l'al. 90(1)*b*) comme incluant les Couronnes provinciales, le Juge en chef attache une importance considérable à ce qu'il estime être la perception qu'ont les autochtones de l'expression «Sa Majesté». En toute déférence, je mets en doute sa conclusion qu'il est réaliste, à notre époque, de supposer que, du point de vue des autochtones, toute division fédérale-provinciale que la Couronne a pu s'imposer est simplement interne de sorte que la Couronne peut être considérée comme ce qu'on pourrait appeler une «entité indivisible». Mais même en acceptant cette supposition, il ne s'ensuit pas que l'équité nous oblige à reconnaître que les Indiens seraient justifiés de conclure que tous les biens qu'ils peuvent acquérir conformément aux accords conclus avec cette «entité indivisible» devraient être automatiquement protégés, sans égard à leur *situs*, par les exemptions et privilèges conférés par les art. 87 et 89 de la *Loi sur les Indiens*. Je suis certain que les Indiens sont tout à fait conscients que les opérations commerciales

treaties or the *Indian Act*. Thus I take it that Indians, when engaging in the cut and thrust of business dealings in the commercial mainstream are under no illusions that they can expect to compete from a position of privilege with respect to their fellow Canadians. This distinction, it is fair to say, will be driven home every time Indians do business off their reserve lands. Professor Slattery puts the matter plainly when he notes, *op. cit.*, at p. 776, that the purchases made by Indians in a normal drugstore are governed by laws of general application.

The conclusion I draw is that it is entirely reasonable to expect that Indians, when acquiring personal property pursuant to an agreement with that "indivisible entity" constituted by the Crown, will recognize that the question whether the exemptions of ss. 87 and 89 should apply in respect of that property, regardless of *situs*, must turn on the nature of the property concerned. If the property in question simply represents property which Indians acquired in the same manner any other Canadian might have done, I am at a loss to see why Indians should expect that the statutory notional *situs* of s. 90(1)(b) should apply in respect of it. In other words, even if the Indians perceive the Crown to be "indivisible", it is unclear to me how it could be that Indians could perceive that s. 90(1)(b) is meant to extend the protections of ss. 87 and 89 in an "indivisible" manner to all property acquired by them pursuant to agreements with that entity, regardless of where that property is held. What if the property concerned is property held off the reserve, and was acquired by the Indian band concerned simply with a view to further business dealings in the commercial mainstream?

This brings me back to the objection I voiced earlier, and which was to the effect that on the interpretation of s. 90(1)(b) advanced by the trial judge, it must follow, as a matter of simple logic, that the section is meant to apply to the whole range of agreements between Indian bands and

ordinaires font partie des «choses de la vie» et ne doivent pas être régies par leurs traités ou par la *Loi sur les Indiens*. J'estime que les Indiens, lorsqu'ils se livrent au jeu d'attaques et de ripostes des opérations commerciales sur le marché, ne s'imaginent pas qu'ils jouissent, sur le plan de la concurrence, d'une situation privilégiée par rapport à leurs concitoyens canadiens. Il est juste de dire que cette distinction sera faite chaque fois que les Indiens feront affaires à l'extérieur de leurs réserves. Le professeur Slattery l'affirme clairement lorsqu'il souligne, *op. cit.*, à la p. 776, que les achats faits par les Indiens dans une pharmacie ordinaire sont régis par les lois d'application générale.

Je conclus qu'il est tout à fait raisonnable de s'attendre à ce que les Indiens, lorsqu'ils acquièrent des biens personnels conformément à un accord conclu avec cette «entité indivisible» qu'est la Couronne, reconnaissent que la réponse à la question de savoir si les exemptions des art. 87 et 89 devraient s'appliquer à l'égard de ces biens, sans égards à leur *situs*, doit dépendre de la nature des biens en question. S'il s'agit simplement de biens que les Indiens ont acquis de la même manière que tout autre Canadien aurait pu le faire, je suis incapable d'expliquer pourquoi les Indiens devraient s'attendre à ce que le *situs* fictif prévu à l'al. 90(1)(b) s'applique à l'égard de ces biens. En d'autres termes, même si les Indiens perçoivent la Couronne comme étant «indivisible», je ne vois pas comment ils pourraient prétendre que l'al. 90(1)(b) a pour but d'étendre les protections des art. 87 et 89 d'une manière «indivisible» à tous les biens qu'ils ont acquis conformément aux accords conclus avec cette entité, sans égard au lieu où ces biens sont possédés. Qu'en est-il si les biens en question sont possédés à l'extérieur de la réserve et ont été acquis par la bande indienne en question en vue simplement d'effectuer d'autres opérations commerciales sur le marché?

Ces propos me ramènent à l'objection que j'ai formulée antérieurement selon laquelle, d'après l'interprétation de l'al. 90(1)(b) que propose le juge de première instance, il doit s'ensuivre en toute logique qu'on a voulu que l'alinéa s'applique à toute la gamme d'accords pouvant être conclus

provincial Crowns. Once one accepts the assumption that "Her Majesty" includes the provincial Crowns, it would be more an exercise in divination than reasoned statutory interpretation to purport to be able to select from among the full spectrum of agreements that can be concluded between Indian bands and provincial Crowns and conclude that Parliament wished s. 90(1)(b) to apply in one case but not in another. I conclude that by necessarily taking in purely commercial dealings, the broad interpretation proposed by the trial judge would distort the very perception that Indians themselves can, in fairness, be expected to hold of the limits of the extraordinary protection conferred by s. 90(1)(b).

Moreover, I would question the conclusion that interpreting "Her Majesty" as including the provincial Crowns in the context of s. 90(1)(b) is tantamount to resolving the ambiguity of the meaning of this term in favour of the Indians. Sections 87 and 89, as I have shown above, have been crafted so as to place obstacles in the way of non-natives who would presume to dispossess Indians of personal property that is situated on reserves. But when Indians deal in the general market-place, the protections conferred by these sections have the potential to become powerful impediments to their engaging successfully in commercial matters. Access to credit is the lifeblood of commerce, and I find it very difficult to accept that Indians would see any advantage, when seeking credit, in being precluded from putting forth in pledge property they may acquire from provincial Crowns. Indians, I would have thought, would much prefer to have free rein to conduct their affairs as all other fellow citizens when dealing in the commercial mainstream.

To elaborate, if Indians are to be unable to pledge or mortgage such personal property as they acquire in agreements with provincial Crowns, businessmen will have a strong incentive to avoid dealings with Indians. This is simply because the fact that Indians will be liable to be distrained in respect of some classes of property, and not in

entre des bandes indiennes et des Couronnes provinciales. Si on accepte l'hypothèse que l'expression «Sa Majesté» inclut les Couronnes provinciales, prétendre que l'on est en mesure de choisir parmi toute la gamme d'accords qui peuvent être conclus entre une bande indienne et une Couronne provinciale, pour conclure que le Parlement a voulu que l'al. 90(1)(b) s'applique dans un cas mais non dans l'autre, relèverait davantage de la divination que de l'interprétation législative rationnelle. Je conclus qu'en englobant nécessairement les opérations purement commerciales, l'interprétation large, que propose le juge de première instance, fausserait la perception même qu'on peut s'attendre, en toute justice, à ce que les Indiens eux-mêmes aient des limites de la protection extraordinaire conférée par l'al. 90(1)(b).

De plus, je mettrais en doute la conclusion qu'interpréter l'expression «Sa Majesté» comme incluant les Couronnes provinciales dans le contexte de l'al. 90(1)(b) revient à résoudre l'ambiguïté du sens de cette expression en faveur des Indiens. Comme je l'ai déjà démontré, les art. 87 et 89 ont été conçus pour faire obstacle aux non-Indiens qui voudraient déposséder les Indiens de leurs biens personnels situés sur une réserve. Mais lorsque les Indiens font des affaires sur le marché en général, les protections accordées par ces articles peuvent devenir des obstacles majeurs à leur réalisation d'opérations commerciales réussies. L'obtention de crédit est essentielle dans le commerce et je trouve très difficile de croire que les Indiens verraient un avantage, lorsqu'ils veulent obtenir du crédit, à être empêchés de mettre en gage des biens qu'ils peuvent acquérir de Couronnes provinciales. J'aurais cru que les Indiens auraient préféré davantage avoir les mains libres pour mener leurs affaires comme tout autre concitoyen lorsqu'ils font affaires sur le marché commercial.

Pour préciser davantage, si les Indiens ne peuvent mettre en gage ou hypothéquer les biens personnels qu'ils acquièrent par suite d'accords avec les Couronnes provinciales, les gens d'affaires seront fortement incités à ne pas traiter avec eux. Il en est ainsi simplement parce que le fait que les Indiens puissent faire l'objet d'une saisie à l'égard

respect of others, will introduce a level of complexity in business dealings with Indians that is not present in other transactions. I think it safe to say that businessmen place a great premium on certainty in their commercial dealings, and that, accordingly, the greatest possible incentive to do business with Indians would be the knowledge that business may be conducted with them on exactly the same basis as with any other person. Any special considerations, extraordinary protections or exemptions that Indians bring with them to the market-place introduce complications and would seem guaranteed to frighten off potential business partners.

In summary, while I of course endorse the applicability of the canons of interpretation laid down in *Nowegijick*, it is my respectful view that the interpretation proposed in this particular instance takes one beyond the confines of the fair, large and liberal, and can, in fact, be seen to involve the resolution of a supposed ambiguity in a manner most unfavourable to Indian interests.

Applicability of the *Garnishment Act*

It follows from my conclusion that the term "Her Majesty" in s. 90(1)(b) is limited to the federal Crown that this section has no application to the agreement that was entered into between the Government of Manitoba and the respondents. This conclusion still leaves to be resolved the question whether it was proper, in the circumstances, to garnish the moneys in question.

It must be remembered that the moneys concerned represent the proceeds of a sales tax which, by virtue of s. 87 of the *Indian Act*, was improperly levied by the Government of Manitoba in that it related to "personal property" of an Indian or band "situated on a reserve". In effect, but for the failure to observe the requirements of the *Indian Act*, these moneys would never have left the reserve and flowed to the provincial coffers. And, given the terms of the agreement between the parties, it is clear that the moneys would have been returned *in toto* to the respondents but for applica-

de certaines catégories de biens, mais non à l'égard d'autres catégories, fera en sorte que les opérations commerciales avec les Indiens atteindront un niveau de complexité qui n'existe pas dans les autres opérations. Je ne pense pas me tromper en affirmant que les gens d'affaires accordent beaucoup d'importance à l'élément de certitude dans leurs opérations commerciales et que, par conséquent, ce qui les inciterait le plus à faire affaires avec les Indiens serait de savoir que les affaires peuvent se dérouler avec eux de la même façon qu'avec toute autre personne. Toutes considérations spéciales, protections ou exemptions extraordinaires que les Indiens apportent avec eux sur le marché suscitent des complications et sembleraient à coup sûr éloigner des partenaires commerciaux éventuels.

En résumé, bien que j'approuve évidemment l'applicabilité des principes d'interprétation formulés dans l'arrêt *Nowegijick*, j'estime, en toute déférence, que l'interprétation proposée dans la présente affaire nous conduit au-delà de ce qui est juste, large et libéral et peut, en fait, sembler résoudre une prétendue ambiguïté d'une façon qui soit des plus défavorables aux droits des Indiens.

L'applicabilité de la *Loi sur la saisie-arrêt*

Il découle de la conclusion que l'expression «Sa Majesté» à l'al. 90(1)(b) est restreinte à la Couronne fédérale, que cette disposition ne s'applique pas à l'accord conclu entre le gouvernement du Manitoba et les intimés. Il reste cependant à déterminer s'il était approprié dans les circonstances de saisir-arrêter les sommes en question.

Il convient de rappeler que les sommes en question constituent le produit d'une taxe de vente qui, en raison de l'art. 87 de la *Loi sur les Indiens*, a été perçue irrégulièrement par le gouvernement du Manitoba du fait qu'elle se rapportait à des «biens personnels» d'un Indien ou d'une bande «situés sur une réserve». En fait, n'eût été l'omission de respecter les conditions de la *Loi sur les Indiens*, ces sommes n'auraient jamais dû quitter la réserve pour se retrouver dans les coffres de la province. En outre, compte tenu des conditions de l'accord entre les parties, il est clair que les sommes

tion of the *Garnishment Act*, R.S.M. 1970, c. G20, C.C.S.M., c. G20.

The trial judge declined to interfere with the garnishment order on the ground that it was necessary to interpret the *Garnishment Act* in a "fair, large, and liberal" manner. While I take no issue with this as a general proposition, I cannot accede to the view that the *Garnishment Act* may operate so as to attach moneys having the specific provenance I have noted above. Section 88 of the *Indian Act* makes it clear that laws of general application are applicable to, and in respect of Indians except to the extent that such laws are inconsistent with the provisions of the *Indian Act*. The purpose of s. 87(b) of that Act is to protect the personal property of Indians from taxation so as to prevent any impairment by the provincial or federal Crowns with the ability of Indians to possess and enjoy that property. Given the broad social purpose behind this exemption, it would be truly anomalous if, as a result of the imposition of an *ultra vires* tax, the application of provincial law were to impair the ability of Indians to be placed in the same position as they would have been but for the improper tax. In other words, I think it makes no sense to proceed on the basis that Parliament meant to say to Indians, "We will protect you against all taxes in respect of such personal property as is situated on reserves, but if you are taxed improperly that illegal tax is liable to be attached". As I see it, this would be tantamount to allowing provincial law to do, via a circuitous and indirect route, what s. 89 of the *Indian Act* explicitly prohibits it from doing directly, i.e., attach the personal property of Indians situated on a reserve. In my view, this result would be inconsistent with the operation of the *Indian Act*, and I therefore conclude that the garnishment order should not have issued.

Moreover, were it necessary to decide the matter on this point, I would hold that Morse J. misconstrued the clear import of s. 3 of the *Garnishment*

auraient été retournées intégralement aux intimés n'eût été de l'application de la *Loi sur la saisie-arrêt*, L.R.M. 1970, ch. G20, C.P.L.M., ch. G20.

^a Le juge de première instance a refusé de toucher à l'ordonnance de saisie-arrêt parce qu'il jugeait nécessaire d'interpréter la *Loi sur la saisie-arrêt* d'une manière [TRADUCTION] «juste, large et libérale». Bien que je ne conteste pas cela comme proposition générale, je ne puis souscrire à l'opinion que la *Loi sur la saisie-arrêt* peut s'appliquer de façon à saisir des sommes qui proviennent précisément de l'endroit décrit précédemment.

^b L'article 88 de la *Loi sur les Indiens* énonce clairement que les lois d'application générale sont applicables aux Indiens sauf dans la mesure où elles sont incompatibles avec les dispositions de la *Loi sur les Indiens*. L'objet de l'al. 87b) de cette loi est de soustraire les biens personnels des Indiens à la taxation de manière à empêcher les Couronnes provinciales ou fédérale de porter atteinte à leur capacité de posséder ces biens et d'en jouir. Compte tenu de l'objectif social général qui sous-tend cette exemption, il serait vraiment anormal que, par suite de l'imposition d'une taxe inconstitutionnelle, l'application du droit provincial porte atteinte à la capacité des Indiens de se retrouver dans la situation même où ils auraient dû être n'eût été la taxe irrégulière. En d'autres termes, je pense qu'il est absurde de présumer que le Parlement a voulu dire aux Indiens [TRADUCTION] «Nous vous protégerons contre toute taxe imposée sur des biens personnels situés sur une réserve, mais si vous êtes taxés de façon irrégulière, cette taxe illégale pourra faire l'objet d'une saisie». À mon avis, cela reviendrait à permettre au droit provincial de faire par un moyen détourné et indirect ce que l'art. 89 de la *Loi sur les Indiens* interdit explicitement de faire directement, c'est-à-dire saisir les biens personnels des Indiens situés sur une réserve. À mon avis, ce résultat serait incompatible avec l'application de la *Loi sur les Indiens*, et je conclus donc que l'ordonnance de saisie-arrêt n'aurait pas dû être rendue.

^j De plus, s'il était nécessaire de trancher l'affaire sur ce point, j'affirmerais que le juge Morse a mal interprété le sens clair de l'art. 3 de la *Loi sur la*

Act when he held it would apply to the agreement in question here. That section provides:

3 The Government of Manitoba may be garnished under any Act of the Legislature, the same as ordinary persons, with regard to moneys due or accruing due to persons employed or paid by the government.

The words "moneys due or accruing due to persons employed or paid by the government" in s. 3 of that Act, in my respectful view, can be seen to refer solely to debts of the Government arising pursuant to agreements relating to the provision of work or services. It is clear that the nature of the obligation existing between the Government of Manitoba and the respondents here cannot be said to have its origins in an agreement of this nature.

Disposition

I would dismiss the appeal with costs throughout.

Appeal dismissed with costs.

Solicitors for the appellants: Houston & MacIver, Winnipeg.

Solicitors for the respondents: Skwark, Myers, Kussin, Weinstein, Winnipeg.

saisie-arrêt lorsqu'il a conclu qu'il s'appliquerait à l'accord en question. Cet article prévoit:

3 Il peut être procédé à des saisies-arrêts entre les mains du gouvernement du Manitoba sous le régime des lois de la Législature tout comme il peut l'être dans le cas de particuliers, en ce qui concerne les sommes dues ou à échoir aux personnes employées ou payées par le gouvernement.

À mon avis, on peut considérer que les termes «les sommes dues ou à échoir aux personnes employées ou payées par le gouvernement» à l'art. 3 de cette loi se rapportent seulement aux dettes du gouvernement découlant des accords relatifs au travail ou à la fourniture de services. Il est clair qu'on ne peut affirmer que la nature de l'obligation existant entre le gouvernement du Manitoba et les intimés en l'espèce trouve son origine dans un accord de cet ordre.

Dispositif

Je suis d'avis de rejeter le pourvoi avec dépens dans toutes les cours.

Pourvoi rejeté avec dépens.

Procureurs des appelants: Houston & MacIver, Winnipeg.

Procureurs des intimés: Skwark, Myers, Kussin, Weinstein, Winnipeg.