

A-553-93

Alfred Goodswimmer, Keith Goodswimmer, Jerry Goodswimmer and Ron Sunshine on their own behalf and on behalf of other members of the Sturgeon Lake Indian Band, the Council of the Sturgeon Lake Indian Band, Mary Kappo, Mary Delphine Goodswimmer, Lucy Sunshine, Louise Redhead, Cecile Kiyawasew, Marina Plante, Florestine Chowace, Forence Standingribbon,¹ Wilfred Goodswimmer and the Lesser Slave Lake Indian Regional Council (*Appellants*)

v.

The Attorney General of Canada, the Minister of Indian Affairs and Northern Development and Darlene Desjarlais, in her capacity as Chief of the Sturgeon Lake Indian Band (*Respondents*)

INDEXED AS: GOODSWIMMER v. CANADA (ATTORNEY GENERAL) (C.A.)

Court of Appeal, Stone, Strayer and McDonald J.J.A. — Edmonton, February 23; Ottawa, March 21, 1995.

Native peoples — Elections — Appeal from F.C.T.D. order person not qualified as elector eligible for election as Band Chief — Respondent elected Band Chief though neither elector nor Indian — No eligibility requirement for office of Chief under Indian Act, s. 74(3)(a)(i) — Court not to disregard plain meaning of Act even if anomalous.

Construction of statutes — Interpretation of Indian Act, s. 74(3)(a)(i),(ii) — Whether Band Chief need be elector — Statutory history of Indian Act — Statute silent on eligibility requirements for person to be elected chief — Treaties, statutes relating to Indians to be liberally construed — Plain meaning of Act not to be disregarded even if giving rise to absurd results.

This was an appeal from a Trial Division order that, as a matter of interpretation of the *Indian Act*, a person who is not an elector of the Sturgeon Lake Indian Band may be elected as

¹ The spelling of the name "Forence Standingribbon" is as it appears in the orders of this Court dated October 31, 1994 referred to hereinafter. In the original record of the Trial Division this name appears as "Florence Standingribbon."

A-553-93

Alfred Goodswimmer, Keith Goodswimmer, Jerry Goodswimmer et Ron Sunshine, pour leur propre compte et pour le compte d'autres membres de la bande indienne de Sturgeon Lake, le conseil de la bande indienne de Sturgeon Lake, Mary Kappo, Mary Delphine Goodswimmer, Lucy Sunshine, Louise Redhead, Cecile Kiyawasew, Marina Plante, Florestine Chowace, Forence Standingribbon¹, Wilfred Goodswimmer et le conseil régional indien du Petit lac des Esclaves (*appelants*)

c.

Le procureur général du Canada, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et Darlene Desjarlais, en sa qualité de chef de la bande indienne de Sturgeon Lake (*intimés*)

RÉPERTORIÉ: GOODSWIMMER c. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL) (C.A.)

Cour d'appel, juges Stone, Strayer et McDonald, J.C.A.—Edmonton, 23 février; Ottawa, 21 mars 1995.

Peuples autochtones — Élections — Appel de l'ordonnance dans laquelle la Section de première instance a conclu qu'une personne n'ayant pas qualité d'électeur pouvait être élue chef de bande — L'intimée a été élue chef de la Bande bien que n'étant ni électrice ni indienne — Aucune condition d'éligibilité n'était requise relativement au poste de chef sous le régime de l'art. 74(3)a)(i) de la Loi sur les Indiens — La Cour ne saurait faire abstraction du sens manifeste de la Loi même si elle est anormale.

Interprétation des lois — Interprétation de l'art. 74(3)a)(i),(ii) de la Loi sur les Indiens — La question est de savoir si un chef de bande doit avoir qualité d'électeur — Historique législatif de la Loi sur les Indiens — La Loi est muette quant aux conditions d'éligibilité requises pour qu'une personne soit élue chef — Il faut interpréter libéralement les traités et les lois relatifs aux Indiens — On ne saurait faire abstraction du sens manifeste de la Loi même si elle donne lieu à des résultats absurdes.

Appel est interjeté de l'ordonnance dans laquelle la Section de première instance a conclu que, s'agissant de l'interprétation de la *Loi sur les Indiens*, une personne qui n'est pas un

¹ La graphie «Forence Standingribbon» est celle qui figure dans les ordonnances de la Cour datées du 31 octobre 1994, dont il est question ci-après. Au dossier original de la Section de première instance, on trouve plutôt «Florence Standingribbon».

Chief of the Band. That person, one of the respondents herein, was elected Chief of the Band although she was neither a Band member nor a status Indian. After appeals against her election were filed, she lost a new election for Chief to one of the appellants. It was argued in the Trial Division that subparagraph 74(3)(a)(i) of the Act should be construed as meaning that no person is eligible to be elected Band Chief unless that person is an "elector" as defined in section 2 of the Act. The Motions Judge rejected that contention. The main issue in this appeal was whether the Motions Judge erred in determining that a person need not be an "elector" to be eligible for election as Chief of the Sturgeon Lake Indian Band.

Held, the appeal should be dismissed.

Treaties and statutes relating to Indians should be liberally construed and doubtful expressions resolved in their favour. Federal legislation since Confederation governing the election of a chief or chiefs of a band is silent on eligibility requirements. The law governing the election of a chief of a band was significantly changed by *The Indian Act* of 1951. By its provisions, the two former schemes for the election of a chief was replaced by a composite scheme which called for the election of a chief, in the circumstances therein stated, either by direct election or by the councillors so elected. Other than requirements for nominators, the statute laid down no eligibility requirement for the office of chief to be elected by direct vote pursuant to subparagraph 73(3)(a)(i). The history of the pre-1951 legislation does not assist in construing the provisions of paragraph 74(3)(a) of the present Act. There is no indication in the 1951 statute that the eligibility requirements for the election of a chief is to be analogized to those for the election of reeve or mayor of a municipal government.

The effect of the Motions Judge's interpretation of subparagraphs 74(3)(a)(i) and (ii) of the present Act was that while a person who seeks the office of chief of a band need not be an elector, a person must be an elector to be elected chief by the elected councillors. That, according to the appellants, produced an absurdity which Parliament could not be taken to have intended. The fact that a provision gives rise to absurd results is not sufficient to declare it ambiguous and then embark upon a broad-ranging interpretive analysis. While a person in the position of the respondent, Desjarlais, might succeed in gaining nomination for the office of Chief though not an "elector", that does not lead inevitably to election. That decision is by the Act left in the hands of those who are given the ultimate choice over whom shall become their leader—the "electors" of the Band as defined in section 2 of the Act. It is not the function of the Court to disregard the plain meaning of the Act simply because it may be viewed by some as anomalous.

électeur de la bande indienne de Sturgeon Lake peut être élue chef de cette bande. Cette personne, l'un des intimés à l'instance, a été élue chef de la Bande bien qu'elle ne fût ni un membre de celle-ci ni une Indienne inscrite. Après que des appels eurent été déposés contre son élection, elle a été défaite à une nouvelle élection au poste de chef par l'un des appelants. Il a été allégué devant la Section de première instance que le sous-alinéa 74(3)(a)(i) de la Loi devrait s'interpréter comme signifiant qu'une personne n'est habile à être élue chef de la bande que si elle a qualité d'«électeur» selon la définition donnée à l'article 2 de la Loi. Le juge des requêtes a rejeté cette prétention. La principale question qu'il faut trancher dans le présent appel était de savoir si c'est à tort que le juge des requêtes a conclu qu'il n'était pas nécessaire d'avoir qualité d'«électeur» pour pouvoir être élu chef de la bande indienne de Sturgeon Lake.

Jugement: l'appel doit être rejeté.

Les traités et les lois visant les Indiens devraient recevoir une interprétation libérale, et toute ambiguïté devrait profiter aux Indiens. Les lois fédérales depuis la Confédération régissant l'élection d'un chef ou de chefs d'une bande sont muettes quant aux conditions d'éligibilité. Les règles de droit régissant l'élection d'un chef de bande ont été sensiblement changées par la *Loi sur les Indiens* de 1951. En vertu de celle-ci, les deux anciens modes d'élection d'un chef de bande ont été remplacés par un régime complexe qui prévoyait l'élection d'un chef, dans les circonstances y exposées, soit par vote direct soit par le vote des conseillers qui, eux, avaient été élus par vote direct. À part les conditions de présentation, la loi ne posait aucune condition d'éligibilité relativement au poste de chef dans les cas où l'élection devait se faire par vote direct conformément au sous-alinéa 73(3)(a)(i). L'historique de la législation antérieure à 1951 n'est d'aucun secours pour ce qui est de l'interprétation de l'alinéa 74(3)(a) de la loi actuelle. La loi de 1951 n'indique nullement que les conditions à remplir pour se faire élire chef de bande sont considérées comme assimilables à celles auxquelles il faut satisfaire pour être élu préfet ou maire d'une municipalité.

Il résulte de l'interprétation donnée par le juge des requêtes aux sous-alinéas 74(3)(a)(i) et (ii) de la Loi actuelle que la personne qui brigue le poste de chef de bande n'a pas à être électeur, mais qu'on doit avoir cette qualité pour se faire élire chef par les conseillers élus. Voilà, prétendent les appelants, qui mène à une absurdité qui n'a pas pu être dans les intentions du législateur. Le fait qu'une disposition aboutit à des résultats absurdes n'est pas suffisant pour affirmer qu'elle est ambiguë et procéder ensuite à une analyse d'interprétation globale. Une personne dans la situation de l'intimée, M^{me} Desjarlais, pourrait fort bien réussir à être candidate au poste de chef même si elle n'avait pas qualité d'«électeur», mais cela ne conduit pas inévitablement à son élection à ce poste. Aux termes de la Loi, cette décision appartient aux personnes auxquelles il revient en dernière analyse de choisir leur chef, et ces personnes sont les «électeurs» de la Bande au sens de l'article 2 de la Loi. La Cour ne saurait faire abstraction du sens manifeste de la Loi du seul fait que d'aucuns pourraient la considérer comme anormale.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY
CONSIDERED

- An Act for the gradual enfranchisement of Indians, the better management of Indian affairs, and to extend the provisions of the Act 31st Victoria, Chapter 42, S.C.* a
1869, c. 6, s. 10.
- An Act to amend the Indian Act, S.C.* 1936, c. 20, s. 13.
- Criminal Code, R.S.C.* 1985, c. C-46.
- Indian Act, R.S.C.* 1906, c. 81, Part I, Part II.
- Indian Act, R.S.C.* 1927, c. 98, ss. 96, 97, 98, 99, 157, b
168-194.
- Indian Act, R.S.C.* 1952, c. 149, s. 73(1),(2),(3).
- Indian Act, R.S.C.* 1970, c. I-6, s. 74(1),(2),(3).
- Indian Act, R.S.C.*, 1985, c. I-5, ss. 2 "band", "Band List"
(as enacted by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 32, s. 1),
"elector" (as am. *idem*), "reserve" (as am. by R.S.C., c
1985 (4th Supp.), c. 17, s. 1), 74, 75, 76, 77 (as am. by
R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 32, s. 14), 78, 79, 81 (as
am. *idem*, s. 15), 82, 83 (as am. by R.S.C., 1985 (4th
Supp.), c. 17, s. 10).
- Indian Act (The)*, 1876, S.C. 1876, c. 18, ss. 61, 62. d
- Indian Act (The)*, 1880, S.C. 1880, c. 28, ss. 72, 73.
- Indian Act (The)*, R.S.C. 1886, c. 43, ss. 75, 93, 94, 95,
96, 127, 166.
- Indian Act (The)*, S.C. 1951, c. 29, ss. 73, 74(2), 80, 81(2),
82(1), 123(1),(2).
- Indian Advancement Act (The)*, 1884, S.C. 1884, c. 28, ss. e
Preamble, 3, 4, 5, 6, 10.
- Indian Advancement Act (The)*, R.S.C. 1886, c. 44, ss. 5,
6, 10, 177-194.
- Indian Band Election Regulations, C.R.C.*, c. 952.
- Indian Bands Council Method of Election Regulations, f*
SOR/90-46, ss. 2, 3, Schedule 1.
- Indian (Soldier Settlement) Act, R.S.C.* 1927, c. 98, ss.
187, 188, 189, 190.
- Local Authorities Election Act, S.A.* 1983, c. L-27.5, ss.
21, 47.
- Municipal Government Act, R.S.A.* 1980, c. M-26, s. 29. g
- Revised Statutes of Canada, 1985 Act, R.S.C.*, 1985 (3rd
Supp.), c. 40, s. 4.
- Statute Revision Act, S.C.* 1974-75-76, c. 20, ss. 5, 6, 7.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

- R. v. McIntosh*, [1995] S.C.J. No. 16 (QL); *Cardinal et al. j*
v. The Queen, [1982] 1 S.C.R. 508; (1982), 133 D.L.R.
(3d) 513; [1982] 3 W.W.R. 673; 41 N.R. 300.

LOIS ET RÈGLEMENTS

- Acte de l'avancement des Sauvages*, 1884, S.C. 1884, ch.
28, art. préambule, 3, 4, 5, 6, 10.
- Acte de l'avancement des Sauvages*, S.R.C. 1886, ch. 44,
art. 5, 6, 10, 177 à 194.
- Acte des Sauvages*, S.R.C. 1886, ch. 43, art. 75, 93, 94,
95, 96, 127, 166.
- Acte pourvoyant à l'émancipation graduelle des Sau-
vages, à la meilleure administration des affaires des
Sauvages, et à l'extension des dispositions de l'acte
trente-et-un Victoria, chapitre quarante-deux, S.C.*
1869, ch. 6, art. 10.
- Acte relatif aux Sauvages*, 1880, S.C. 1880, ch. 28, art. 72,
73.
- Code criminel, L.R.C.* (1985), ch. C-46.
- L'Acte des Sauvages*, 1876, S.C. 1876, ch. 18, art. 61, 62.
- Local Authorities Election Act, S.A.* 1983, ch. L-27.5, art.
21, 47.
- Loi des Indiens, S.R.C.* 1927, ch. 98, art. 96, 97, 98, 99,
157, 168-194.
- Loi des sauvages, S.R.C.* 1906, ch. 81, partie I, partie II.
- Loi modifiant la Loi des Indiens, S.C.* 1936, ch. 20, art.
13.
- Loi sur la revision des lois, S.C.* 1974-75-76, ch. 20, art.
5, 6, 7.
- Loi sur les Indiens, S.C.* 1951, ch. 29, art. 73, 74(2), 80,
81(2), 82(1), 123(1),(2).
- Loi sur les Indiens, S.R.C.* 1952, ch. 149, art.
73(1),(2),(3).
- Loi sur les Indiens, S.R.C.* 1970, ch. I-6, art. 74(1),(2),(3).
- Loi sur les Indiens, L.R.C.* (1985), ch. I-5, art. 2 «bande»,
«électeur» (mod. par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 32,
art. 1), «liste de bande» (édicte, *idem*), «réserve» (mod.
par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 17, art. 1), 74, 75, 76,
77 (mod. par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 32, art. 14),
78, 79, 81 (mod., *idem*, art. 15), 82, 83 (mod. par
L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 17, art. 10).
- Loi sur les Indiens (Établissement de soldats), S.R.C.*
1927, ch. 98, art. 187, 188, 189, 190.
- Loi sur les Lois révisées du Canada (1985), L.R.C.* (1985)
(3^e suppl.), ch. 40, art. 4.
- Municipal Government Act, R.S.A.* 1980, ch. M-26, art.
29.
- Règlement sur le mode d'élection du conseil de certaines
bandes indiennes, DORS/90-46, art. 2, 3, annexe 1.*
- Règlement sur les élections au sein des bandes d'Indiens,
C.R.C.*, ch. 952.

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

- R. c. McIntosh*, [1995] A.C.S. n^o 16 (QL); *Cardinal et
autres c. La Reine*, [1982] 1 R.C.S. 508; (1982), 133
D.L.R. (3d) 513; [1982] 3 W.W.R. 673; 41 N.R. 300.

AFFIRMED:

Goodswimmer v. Canada (Minister of Indian Affairs and Northern Development), [1994] 2 C.N.L.R. 56; (1993), 66 F.T.R. 279 (F.C.T.D.).

CONSIDERED:

Nowegijick v. The Queen, [1983] 1 S.C.R. 29; (1983), 144 D.L.R. (3d) 193; [1983] 2 C.N.L.R. 89; [1983] CTC 20; 83 DTC 5041; 46 N.R. 41; *River Wear Commissioners v. Adamson and Others*, [1874-80] All E.R. Rep. 1 (H.L.).

REFERRED TO:

R. v. Sparrow, [1990] 1 S.C.R. 1075; (1990), 70 D.L.R. (4th) 385; [1990] 4 W.W.R. 410; 46 B.C.L.R. (2d) 1; 56 C.C.C. (3d) 263; [1990] 3 C.N.L.R. 160; 111 N.R. 241; *Mitchell v. Peguis Indian Band*, [1990] 2 S.C.R. 85; (1990), 71 D.L.R. (4th) 193; [1990] 5 W.W.R. 97; 67 Man. R. (2d) 81; [1990] 3 C.N.L.R. 46; 110 N.R. 241; 3 T.C.T. 5219.

AUTHORS CITED

Sullivan, Ruth. *Driedger on the Construction of Statutes*, 3rd ed. Toronto: Butterworths, 1994.

APPEAL from a Trial Division order ([1994] 2 C.N.L.R. 56; (1993), 66 F.T.R. 279) that, as a matter of interpretation of the *Indian Act*, a person who is not an elector of the Sturgeon Lake Indian Band may be elected as Chief of the Band. Appeal dismissed.

COUNSEL:

Philip P. Healey, John K. Gormley and Catherine M. Twinn for appellants Mary Kappo, Mary Delphine Goodswimmer, Lucy Sunshine, Louise Redhead, Cecile Kiyawasew, Marina Plante, Florestine Chowace, Florence Standingribbon, Wilfred Goodswimmer and The Lesser Slave Lake Indian Regional Council.

Robert W. Hladun, Q.C., and *Gary R. Braun* for appellants Alfred Goodswimmer, Keith Goodswimmer, Jerry Goodswimmer and Ron Sunshine on their own behalf and on behalf of other members of the Sturgeon Lake Indian Band.

Kirk N. Lambrecht for respondents.

SOLICITORS:

Shibley, Righton, Toronto, *McLennan Ross*, Edmonton, and *Catherine M. Twinn*, Slave Lake, Alberta, for appellants Mary Kappo, Mary

DÉCISION CONFIRMÉE:

Goodswimmer c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien), [1994] 2 C.N.L.R. 56; (1993), 66 F.T.R. 279 (C.F. 1^{re} inst.).

DÉCISIONS EXAMINÉES:

Nowegijick c. La Reine, [1983] 1 R.C.S. 29; (1983), 144 D.L.R. (3d) 193; [1983] 2 C.N.L.R. 89; [1983] CTC 20; 83 DTC 5041; 46 N.R. 41; *River Wear Commissioners v. Adamson and Others*, [1874-80] All E.R. Rep. 1 (H.L.).

DÉCISIONS CITÉES:

R. c. Sparrow, [1990] 1 R.C.S. 1075; (1990), 70 D.L.R. (4th) 385; [1990] 4 W.W.R. 410; 46 B.C.L.R. (2d) 1; 56 C.C.C. (3d) 263; [1990] 3 C.N.L.R. 160; 111 N.R. 241; *Mitchell c. Bande indienne Peguis*, [1990] 2 R.C.S. 85; (1990), 71 D.L.R. (4th) 193; [1990] 5 W.W.R. 97; 67 Man. R. (2d) 81; [1990] 3 C.N.L.R. 46; 110 N.R. 241; 3 T.C.T. 5219.

DOCTRINE

Sullivan, Ruth. *Driedger on the Construction of Statutes*, 3rd ed. Toronto: Butterworths, 1994.

APPEL d'une ordonnance de la Section de première instance ([1994] 2 C.N.L.R. 56; (1993), 66 F.T.R. 279) selon laquelle, s'agissant de l'interprétation de la *Loi sur les Indiens*, une personne qui n'est pas un électeur de la bande indienne de Sturgeon Lake peut être élue au poste de chef de la bande. Appel rejeté.

AVOCATS:

Philip P. Healey, John K. Gormley et Catherine M. Twinn pour les appelants Mary Kappo, Mary Delphine Goodswimmer, Lucy Sunshine, Louise Redhead, Cecile Kiyawasew, Marina Plante, Florestine Chowace, Florence Standingribbon, Wilfred Goodswimmer et le conseil régional indien du Petit lac des Esclaves.

Robert W. Hladun, c.r., et *Gary R. Braun* pour les appelants Alfred Goodswimmer, Keith Goodswimmer, Jerry Goodswimmer et Ron Sunshine pour leur propre compte et pour le compte d'autres membres de la bande indienne de Sturgeon Lake.

Kirk N. Lambrecht pour les intimés.

PROCUREURS:

Shibley, Righton, Toronto, *McLennan Ross*, Edmonton, et *Catherine M. Twinn*, Slave Lake, Alberta, pour les appelants Mary Kappo, Mary

Delphine Goodswimmer, Lucy Sunshine, Louise Redhead, Cecile Kiyawasew, Marina Plante, Florestine Chowace, Florence Standingribbon, Wilfred Goodswimmer and The Lesser Slave Lake Indian Regional Council.

Hladun & Company, Edmonton, for appellants Alfred Goodswimmer, Keith Goodswimmer, Jerry Goodswimmer and Ron Sunshine on their own behalf and on behalf of other members of the Sturgeon Lake Indian Band.

Deputy Attorney General of Canada for respondents.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

STONE J.A.: This appeal is from an order of the Trial Division dated August 31, 1993 [[1994] 2 C.N.L.R. 56], which answered a question in an action on an agreed statement of facts. The same question was posed on the same facts in a second action which was disposed of by the Trial Division by order dated the same day. An appeal is before us from this second order in Court File No. A-553-93. These reasons will apply to both appeals and shall be filed accordingly.

Background

The Sturgeon Lake Indian Band (the Band) is a "band" within the meaning of the *Indian Act*, R.S.C., 1985, c. I-5, as amended (the Act), and the reserve, which is situated near Valleyview, Alberta, is a "reserve" [as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 17, s. 1] within the meaning of the Act. Pursuant to subsection 74(1) of the Act, the Band was declared by order of the Minister made on December 14, 1986, to be one whose chief and council are selected in accordance with the Act.² Normally, the council consists

² This declaration is reflected in the *Indian Bands Council Method of Election Regulations*, SOR/90-46 adopted 27 December, 1989, Schedule I of which lists "Sturgeon Lake" in the Province of Alberta as one of the "[b]ands whose chief and councillors are elected by the electors". Schedule II of these regulations lists the "[b]ands whose councillors are elected by

(Continued on next page)

Delphine Goodswimmer, Lucy Sunshine, Louise Redhead, Cecile Kiyawasew, Marina Plante, Florestine Chowace, Florence Standingribbon, Wilfred Goodswimmer et le conseil régional indien du Petit lac des Esclaves.

Hladun & Company, Edmonton, pour les appellants Alfred Goodswimmer, Keith Goodswimmer, Jerry Goodswimmer et Ron Sunshine pour leur propre compte et pour le compte d'autres membres de la bande indienne de Sturgeon Lake.

Le sous-procureur général du Canada pour les intimés.

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par

LE JUGE STONE, J.C.A.: Il s'agit d'un appel attaquant une ordonnance en date du 31 août 1993 [[1994] 2 C.N.L.R. 56] par laquelle la Section de première instance a répondu à une question soulevée dans une action relativement à laquelle les parties avaient déposé un exposé conjoint des faits. La même question découlant des mêmes faits a été posée dans un second litige qu'a tranché la Section de première instance par ordonnance portant la même date. La Cour se trouve saisie également d'un appel (A-553-93) interjeté contre cette seconde ordonnance. Les motifs qui suivent valent pour les deux appels et seront déposés en conséquence.

Les faits

La bande indienne de Sturgeon Lake (ci-après la Bande) est une «bande» au sens de la *Loi sur les Indiens*, L.R.C. (1985), ch. I-5, et modifications (ci-après la Loi). De même, la réserve, située à proximité de Valleyview (Alberta), est une «réserve» [mod. par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 17, art. 1] au sens de la Loi. Par arrêté daté du 14 décembre 1986, pris en application du paragraphe 74(1) de la Loi, le ministre a déclaré que la Bande était de celles dont le chef et le conseil sont choisis en conformité avec la Loi². Le

² Cette déclaration se trouve reflétée dans le *Règlement sur le mode d'élection du conseil de certaines bandes indiennes*, DORS/90-46, pris le 27 décembre 1989. À l'annexe I de ce Règlement, la bande de «Sturgeon Lake» dans la province de l'Alberta figure parmi les «bandes dont le chef et les conseillers sont élus par les électeurs». L'annexe II du Règlement

(Suite à la page suivante)

of one chief and twelve councillors. The Chief is elected by a majority of the votes cast by electors of the Band pursuant to subparagraph 74(3)(a)(i) of the Act and the councillors are elected by majority of the votes cast by the electors of the Band in accordance with subparagraph 74(3)(b)(i).

On August 28, 1991, an election was held for the position of chief and twelve councillors. On an appeal to the Minister this first election was set aside and a second election was conducted on March 31, 1992. At this second election Darlene Desjarlais was elected Chief of the Band and thereafter assumed the office of Chief. Ms. Desjarlais was not a member of the Band and therefore not an elector in the Band election, although she was married to a Band member and lived on the reserve. Nor was she a status Indian. In April 1992, appeals against the election of Ms. Desjarlais were filed. By letter of July 13, 1992, the Department of Indian Affairs and Northern Development advised that there were insufficient grounds for the Minister to recommend to the Governor in Council to set aside the election. The Department's position with respect to eligibility for election to the office of chief of a band was foreshadowed in its letter of April 29, 1992 to Ms. Desjarlais, where it was stated:

One particular concern that I want to provide confirmation on is your eligibility to be a candidate for the office of chief. Section 75(1) of the *Indian Act* (copy attached) states that only an elector can be nominated for the office of councillor.

However, the *Indian Act* does not specify any eligibility requirements to be a candidate for the office of chief. Band membership, residency and age are not factors considered by an Electoral Officer when accepting nominations for chief. Therefore, you were an eligible candidate and your election to the position of chief was within the provision of the *Indian Act*.

(Continued from previous page)

the electors and whose chief is elected by the councillors". The conduct of band elections is governed by the *Indian Band Election Regulations*, C.R.C., c. 952.

conseil se compose normalement d'un chef et de douze conseillers. Le chef est élu à la majorité des votes des électeurs de la bande, conformément au sous-alinéa 74(3)a(i) de la Loi, comme le sont également les conseillers, suivant le sous-alinéa 74(3)b(i).

Le 28 août 1991, des élections ont été tenues en vue de choisir un chef et douze conseillers. Un appel formé auprès du ministre a entraîné l'annulation de ces élections et de nouvelles élections ont eu lieu le 31 mars 1992. Lors de ces nouvelles élections, Darlene Desjarlais s'est fait élire chef de la Bande; elle a en conséquence assumé cette charge. M^{me} Desjarlais, n'étant pas membre de la Bande, n'avait pas qualité d'électeur lors des élections de la Bande, même si elle était mariée avec un membre et habitait dans la réserve. De plus, elle n'était pas Indienne inscrite. En avril 1992, des appels ont été déposés à l'égard de l'élection de M^{me} Desjarlais. Par lettre datée du 13 juillet 1992, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a indiqué qu'il n'existait pas de motifs suffisants pour permettre au ministre de recommander au gouverneur en conseil l'annulation de l'élection. Le Ministère laissait d'ailleurs prévoir son point de vue relativement à l'aptitude à être élu chef de bande dans sa lettre du 29 avril 1992 adressée à M^{me} Desjarlais, où se trouve notamment le passage suivant:

[TRADUCTION] Je tiens en particulier à confirmer votre aptitude à vous porter candidate au poste de chef. Aux termes du paragraphe 75(1) de la *Loi sur les Indiens* (copie jointe), seul un électeur peut être présenté au poste de conseiller.

La *Loi sur les Indiens* n'établit cependant aucun critère d'éligibilité en ce qui concerne les candidats au poste de chef. En acceptant les candidatures à ce poste, le préposé aux élections ne tient compte ni de l'appartenance à la bande, ni de la résidence, ni de l'âge. Il s'ensuit que vous étiez habile à poser votre candidature et que c'est en conformité avec les dispositions applicables de la *Loi sur les Indiens* que vous avez été élue chef.

(Suite de la page précédente)

répertorie les «bandes dont les conseillers sont élus par les électeurs et dont le chef est élu par les conseillers». C'est le *Règlement sur les élections au sein des bandes d'Indiens*, C.R.C., ch. 952, qui régit la tenue des élections de bande.

The question

On August 31, 1993, the date of the orders appealed from, Ms. Desjarlais lost a new election as Chief of the Band to one of the appellants. In light of this development, this Court (Hugessen J.A.) by orders of October 31, 1994, consolidated both appeals and, among other things, granted leave to amend the style of cause and the pleadings. The only relief claimed is an answer to the question that was answered in the Trial Division [at page 57], the question being:

Whether as a matter of interpretation of the *Indian Act*, R.S.C., 1985, c. I-5, as amended, and regulations thereunder, a person who is not an elector of the Sturgeon Lake Indian Band (the "Band"), is eligible to be a candidate for, and may be elected, as Chief of the Band.

Relevant statutory provisions

In section 2 of the Act, the following terms are defined as follows ["Band List" (as enacted by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 32, s. 1), "elector" (as am. *idem*)]:

2. (1) In this Act,

. . .

"Band List" means a list of persons that is maintained under section 8 by a band or in the Department;

. . .

"council of the band" means

- (a) in the case of a band to which section 74 applies, the council established pursuant to that section,
- (b) in the case of a band to which section 74 does not apply, the council chosen according to the custom of the band, or, where there is no council, the chief of the band chosen according to the custom of the band;

. . .

"elector" means a person who

- (a) is registered on a Band List,
- (b) is of the full age of eighteen years, and
- (c) is not disqualified from voting at band elections;

. . .

"member of a band" means a person whose name appears on a Band List or who is entitled to have his name appear on a Band List

La question en litige

Le 31 août 1993, date des ordonnances portées en appel, M^{me} Desjarlais a été défaite par l'un des appelants lors d'une nouvelle élection. Dans ces circonstances, la Cour (le juge Hugessen, J.C.A.) a rendu, le 31 octobre 1994, des ordonnances portant jonction des deux appels et accordant, entre autres, l'autorisation de modifier l'intitulé de la cause et les actes de procédure. On nous demande simplement de répondre à la question suivante, à laquelle a répondu la Section de première instance [à la page 57]:

[TRADUCTION] La question de savoir si, selon l'interprétation qu'il convient de donner à la *Loi sur les Indiens*, L.R.C. (1985), ch. I-5, dans sa forme modifiée, et aux règlements d'application, une personne qui n'est pas un électeur de la bande indienne de Sturgeon Lake (la bande) est admissible à titre de candidate, et peut être élue, au poste de chef de la bande.

Les dispositions législatives pertinentes

À l'article 2 de la Loi se trouvent les définitions suivantes {«électeur» (mod. par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 32, art. 1), «liste de bande» (édicte, *idem*)]:

2. (1) Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

. . .

f

g «conseil de la bande»

- a) Dans le cas d'une bande à laquelle s'applique l'article 74, le conseil constitué conformément à cet article;
- b) dans le cas d'une bande à laquelle l'article 74 n'est pas applicable, le conseil choisi selon la coutume de la bande ou, en l'absence d'un conseil, le chef de la bande choisi selon la coutume de celle-ci.

h

«électeur» Personne qui remplit les conditions suivantes:

- a) être inscrit sur une liste de bande;
- b) avoir dix-huit ans;
- c) ne pas avoir perdu son droit de vote aux élections de la bande.

i

«liste de bande» Liste de personnes tenue en vertu de l'article 8 par une bande ou au ministère.

j

Sections 74-79 [section 77 (as am. *idem*, s. 14)] of the Act read as follows:

74. (1) Whenever he deems it advisable for the good government of a band, the Minister may declare by order that after a day to be named therein the council of the band, consisting of a chief and councillors, shall be selected by elections to be held in accordance with this Act.

(2) Unless otherwise ordered by the Minister, the council of a band in respect of which an order has been made under subsection (1) shall consist of one chief, and one councillor for every one hundred members of the band, but the number of councillors shall not be less than two nor more than twelve and no band shall have more than one chief.

(3) The Governor in Council may, for the purposes of giving effect to subsection (1), make orders or regulations to provide

(a) that the chief of a band shall be elected by

- (i) a majority of the votes of the electors of the band, or
- (ii) a majority of the votes of the elected councillors of the band from among themselves,

but the chief so elected shall remain a councillor; and

(b) that the councillors of a band shall be elected by

- (i) a majority of the votes of the electors of the band, or
- (ii) a majority of the votes of the electors of the band in the electoral section in which the candidate resides and that he proposes to represent on the council of the band.

(4) A reserve shall for voting purposes consist of one electoral section, except that where the majority of the electors of a band who were present and voted at a referendum or a special meeting held and called for the purpose in accordance with the regulations have decided that the reserve should for voting purposes be divided into electoral sections and the Minister so recommends, the Governor in Council may make orders or regulations to provide for the division of the reserve for voting purposes into not more than six electoral sections containing as nearly as may be an equal number of Indians eligible to vote and to provide for the manner in which electoral sections so established are to be distinguished or identified.

75. (1) No person other than an elector who resides in an electoral section may be nominated for the office of councillor to represent that section on the council of the band.

(2) No person may be a candidate for election as chief or councillor of a band unless his nomination is moved and seconded by persons who are themselves eligible to be nominated.

76. (1) The Governor in Council may make orders and regulations with respect to band elections and, without restricting the generality of the foregoing, may make regulations with respect to

(a) meetings to nominate candidates;

«membre d'une bande» Personne dont le nom apparaît sur une liste de bande ou qui a droit à ce que son nom y figure.

Les articles 74 à 79 [article 77 (mod., *idem*, art. 14)] de la Loi disposent comme suit:

74. (1) Lorsqu'il le juge utile à la bonne administration d'une bande, le ministre peut déclarer par arrêté qu'à compter d'un jour qu'il désigne le conseil d'une bande, comprenant un chef et des conseillers, sera constitué au moyen d'élections tenues selon la présente loi.

(2) Sauf si le ministre en ordonne autrement, le conseil d'une bande ayant fait l'objet d'un arrêté prévu par le paragraphe (1) se compose d'un chef, ainsi que d'un conseiller par cent membres de la bande, mais le nombre des conseillers ne peut être inférieur à deux ni supérieur à douze. Une bande ne peut avoir plus d'un chef.

(3) Pour l'application du paragraphe (1), le gouverneur en conseil peut prendre des décrets ou règlements prévoyant:

a) que le chef d'une bande doit être élu:

- (i) soit à la majorité des votes des électeurs de la bande,
- (ii) soit à la majorité des votes des conseillers élus de la bande désignant un d'entre eux,

le chef ainsi élu devant cependant demeurer conseiller;

b) que les conseillers d'une bande doivent être élus:

- (i) soit à la majorité des votes des électeurs de la bande,
- (ii) soit à la majorité des votes des électeurs de la bande demeurant dans la section électorale que le candidat habite et qu'il projette de représenter au conseil de la bande.

(4) Aux fins de votation, une réserve se compose d'une section électorale; toutefois, lorsque la majorité des électeurs d'une bande qui étaient présents et ont voté lors d'un référendum ou à une assemblée spéciale tenue et convoquée à cette fin en conformité avec les règlements, a décidé que la réserve devrait, aux fins de votation, être divisée en sections électorales et que le ministre le recommande, le gouverneur en conseil peut prendre des décrets ou règlements stipulant qu'aux fins de votation la réserve doit être divisée en six sections électorales au plus, contenant autant que possible un nombre égal d'Indiens habilités à voter et décrétant comment les sections électorales ainsi établies doivent se distinguer ou s'identifier.

75. (1) Seul un électeur résidant dans une section électorale peut être présenté au poste de conseiller pour représenter cette section au conseil de la bande.

(2) Nul ne peut être candidat à une élection au poste de chef ou de conseiller d'une bande, à moins que sa candidature ne soit proposée et appuyée par des personnes habiles elles-mêmes à être présentées.

76. (1) Le gouverneur en conseil peut prendre des décrets et règlements sur les élections au sein des bandes et, notamment, des règlements concernant:

a) les assemblées pour la présentation de candidats;

- (b) the appointment and duties of electoral officers;
- (c) the manner in which voting is to be carried out;
- (d) election appeals; and
- (e) the definition of residence for the purpose of determining the eligibility of voters.

(2) The regulations made under paragraph (1)(c) shall provide for secrecy of voting.

77. (1) A member of a band who has attained the age of eighteen years and is ordinarily resident on the reserve is qualified to vote for a person nominated to be chief of the band and, where the reserve for voting purposes consists of one section, to vote for persons nominated as councillors.

(2) A member of a band who is of the full age of eighteen years and is ordinarily resident in a section that has been established for voting purposes is qualified to vote for a person nominated to be councillor to represent that section.

78. (1) Subject to this section, the chief and councillors of a band hold office for two years.

(2) The office of chief or councillor of a band becomes vacant when

- (a) the person who holds that office
 - (i) is convicted of an indictable offence,
 - (ii) dies or resigns his office, or
 - (iii) is or becomes ineligible to hold office by virtue of this Act; or
- (b) the Minister declares that in his opinion the person who holds that office
 - (i) is unfit to continue in office by reason of his having been convicted of an offence,
 - (ii) has been absent from three consecutive meetings of the council without being authorized to do so, or
 - (iii) was guilty, in connection with an election, of corrupt practice, accepting a bribe, dishonesty or malfeasance.

(3) The Minister may declare a person who ceases to hold office by virtue of subparagraph (2)(b)(iii) to be ineligible to be a candidate for a chief or councillor of a band for a period not exceeding six years.

(4) Where the office of chief or councillor of a band becomes vacant more than three months before the date when another election would ordinarily be held, a special election may be held in accordance with this Act to fill the vacancy.

79. The Governor in Council may set aside the election of a chief or councillor of a band on the report of the Minister that he is satisfied that

- (a) there was corrupt practice in connection with the election;
- (b) there was a contravention of this Act that might have affected the result of the election; or
- (c) a person nominated to be a candidate in the election was ineligible to be a candidate.

- b) la nomination et les fonctions des préposés aux élections;
- c) la manière dont la votation doit avoir lieu;
- d) les appels en matière électorale;
- e) la définition de «résidence» aux fins de déterminer si une personne est habile à voter.

(2) Les règlements pris sous le régime de l'alinéa (1)c) contiennent des dispositions assurant le secret du vote.

77. (1) Un membre d'une bande, qui a au moins dix-huit ans et réside ordinairement sur la réserve, a qualité pour voter en faveur d'une personne présentée comme candidat au poste de chef de la bande et, lorsque la réserve, aux fins d'élection, ne comprend qu'une section électorale, pour voter en faveur de personnes présentées aux postes de conseillers.

(2) Un membre d'une bande, qui a dix-huit ans et réside ordinairement dans une section électorale établie aux fins d'élection, a qualité pour voter en faveur d'une personne présentée au poste de conseiller pour représenter cette section.

78. (1) Sous réserve des autres dispositions du présent article, les chef et conseillers d'une bande occupent leur poste pendant deux années.

(2) Le poste de chef ou de conseiller d'une bande devient vacant dans les cas suivants:

- a) le titulaire, selon le cas:
 - (i) est déclaré coupable d'un acte criminel,
 - (ii) meurt ou démissionne,
 - (iii) est ou devient inhabile à détenir le poste aux termes de la présente loi;
- b) le ministre déclare qu'à son avis le titulaire, selon le cas:

- (i) est inapte à demeurer en fonctions parce qu'il a été déclaré coupable d'une infraction,
- (ii) a, sans autorisation, manqué les réunions du conseil trois fois consécutives,
- (iii) à l'occasion d'une élection, s'est rendu coupable de manœuvres frauduleuses, de malhonnêteté ou de méfaits, ou a accepté des pots-de-vin.

(3) Le ministre peut déclarer un individu, qui cesse d'occuper ses fonctions en raison du sous-alinéa (2)(b)(iii), inhabile à être candidat au poste de chef ou de conseiller d'une bande durant une période maximale de six ans.

(4) Lorsque le poste de chef ou de conseiller devient vacant plus de trois mois avant la date de la tenue ordinaire de nouvelles élections, une élection spéciale peut avoir lieu en conformité avec la présente loi afin de remplir cette vacance.

79. Le gouverneur en conseil peut rejeter l'élection du chef ou d'un des conseillers d'une bande sur le rapport du ministre où ce dernier se dit convaincu, selon le cas:

- a) qu'il y a eu des manœuvres frauduleuses à l'égard de cette élection;
- b) qu'il s'est produit une infraction à la présente loi pouvant influencer sur le résultat de l'élection;
- c) qu'une personne présentée comme candidat à l'élection ne possédait pas les qualités requises.

In the Regulations³ which were adopted for the purpose of giving effect to subsection 74(1), the following provisions appear under the heading "Method of Election:"

2. The chief and the councillors of each band set out in Schedule I shall be elected by a majority of the votes of the electors of the band.

3. The councillors of each band set out in Schedule II shall be elected by a majority of the votes of the electors of the band and the chief of each of those bands shall be elected by a majority of the votes of the elected councillors of the band from among themselves, but the chief so elected shall remain a councillor.

As already mentioned, the Band is listed in Schedule I of these Regulations.

The order below

The heart of the dispute centres on the language of subparagraphs 74(3)(a)(i) and (ii) of the Act. It was argued by the appellants in the Trial Division that subparagraph 74(3)(a)(i) should be construed as meaning that no person is eligible to be elected chief of the band unless that person is an "elector" as defined in section 2 of the Act. The learned Motions Judge rejected that contention. After reciting the various arguments advanced by the appellants, he stated at pages 59-60:

All of these arguments presuppose a finding that s. 75 when considered in light of the election provisions as a whole is ambiguous, but I disagree. Throughout ss. 74 to 79 of the Act a distinction has been made between the chief of the band and the councillors. Had Parliament intended that the eligibility requirements for candidates for councillors be applicable to candidates for chief, surely it would have specifically included the office of chief in s. 75(1) or simply referred to nomination for membership in the council of the band which, in accordance with s. 74(1) and (2), would include both chief and councillors. There is nothing in the applicants' arguments that would lead me to conclude that Parliament intended to extend the eligibility requirements applicable to councillors to a candidate for chief. Section 75(2), however, does contain an eligibility requirement for candidates for chief, that is, neither the candidates nor the persons nominating the candidate can be the subject of a declaration by the Minister under s. 78(3).

Counsel also asks me to consider the decisions of *Heron Seismic Services Ltd. et al. v. Peepeekisis Indian Band*, [1991] 2

³ *Indian Bands Council Method of Election Regulations, supra.*

Dans le Règlement³ pris dans le but de donner effet au paragraphe 74(1), apparaissent sous la rubrique «Mode d'élection» les dispositions suivantes:

2. Le chef et les conseillers de chaque bande visée à l'annexe I sont élus à la majorité des votes des électeurs de la bande.

3. Les conseillers de chaque bande visée à l'annexe II sont élus à la majorité des votes des électeurs de la bande et le chef de celle-ci est élu à la majorité des votes des conseillers élus de la bande désignant un d'entre eux, le chef ainsi élu demeurant cependant conseiller.

Comme je l'ai déjà indiqué, la bande figure à l'annexe I de ce règlement.

L'ordonnance de la Section de première instance

Le litige porte essentiellement sur le libellé des sous-alinéas 74(3)a(i) et (ii) de la Loi. Devant la Section de première instance, les appelants ont soutenu que le sous-alinéa 74(3)a(i) devrait s'interpréter comme signifiant qu'une personne n'est habile à être élue chef de la bande que si elle a qualité d'«électeur» selon la définition donnée à l'article 2 de la Loi. Le juge des requêtes a rejeté ce point de vue. Ayant fait état des divers arguments avancés par les appelants, il a dit aux pages 59 et 60:

Tous ces arguments présupposent la conclusion selon laquelle l'art. 75 est ambigu, lorsqu'il est examiné à la lumière des dispositions concernant les élections dans leur ensemble, mais je ne suis pas d'accord. Partout dans les art. 74 à 79 de la Loi, une distinction est faite entre le chef de la bande et les conseillers. Si le législateur avait voulu que les conditions d'admissibilité s'appliquant aux candidats au poste de conseiller s'appliquent aux candidats au poste de chef, il aurait certainement inclus d'une façon expresse le poste de chef dans l'art. 75(1), ou simplement mentionné la nomination au poste de membre du conseil de la bande, lequel, conformément aux art. 74(1) et (2), comprendrait le chef et les conseillers. Il n'y a rien dans les arguments des requérants qui me ferait conclure que le législateur avait l'intention d'appliquer au candidat au poste de chef les conditions d'admissibilité applicables aux conseillers. Toutefois, l'art. 75(2) contient une condition d'admissibilité s'appliquant aux candidats au poste de chef, c'est-à-dire que ni le candidat ni les personnes nommant le candidat ne peuvent faire l'objet d'une déclaration par le ministre en vertu de l'art. 78(3).

L'avocat me demande également d'examiner les arrêts *Heron Seismic Services Ltd. v. Peepeekisis Indian Band*, [1991] 2

³ *Règlement sur le mode d'élection du conseil de certaines bandes indiennes, précité.*

C.N.L.R. 52, 87 Sask. R. 66 (Q.B.), aff'd [1992] 4 C.N.L.R. 32 (C.A.) and *Joe (M.) et al. v. John (M.) et al.* (1990), 34 F.T.R. 280, [1991] 3 C.N.L.R. 63 (T.D.). These are Provincial Court decisions concerning eligibility for election to municipal council and, in my opinion, have no bearing here. Municipal councils are creatures of provincial statute which should provide the framework for resolutions of electoral disputes. While there are inviting similarities to the present case, it is equally clear to me that I must turn to Parliament for the resolution of this dispute and particularly to the language of the *Indian Act*.

Finally, the applicants contend that if s. 75 is interpreted as containing no eligibility requirements for a candidate for the office of chief a non Canadian, nonresident under the age of 18 could be elected chief after being nominated by two non Canadian, nonresident minors. The premise, however, is flawed as it presupposes that the nominated individual will in fact ultimately be the chief of the band. The election provisions in the *Indian Act* provide an effective safeguard against such absurd results since in accordance with s. 74(3)(a)(i), the chief of a band shall be elected by a majority of the votes of the *electors* of the band.

I am also influenced by one other important consideration. Darlene Desjarlais was elected chief of the Sturgeon Lake Indian Band as a result of an election held in accordance with the provisions of the *Indian Act* in which she received a majority of the votes of the electors of the band. It seems to me that if this court, in the absence of a clear statutory provision requiring the candidate to be an elector, interprets s. 75 so as to effectively vitiate the democratic will of the electors of the band, the principles enunciated by the Supreme Court of Canada and advanced by the applicants here as being applicable to the interpretation of the *Indian Act* would be violated.

The principles of interpretation alluded to by the Motions Judge are those set forth in *Nowegijick v. The Queen*, [1983] 1 S.C.R. 29; *R. v. Sparrow*, [1990] 1 S.C.R. 1075 and *Mitchell v. Peguis Indian Band*, [1990] 2 S.C.R. 85.

On the basis of the above-recited reasoning, the Motions Judge, by his order of August 31, 1993, answered the question in issue in the affirmative.

Statutory history

There is no dispute that the provisions of section 74 of the Act are directly traceable to *The Indian Act*, S.C. 1951, c. 29. Subsections 73(1) and (2) and paragraphs (3)(a) and (b) of that statute were framed as follows:

C.N.L.R. 52, 87 Sask. R. 66 (B.R. Sask.), confirmé par [1992] 4 C.N.L.R. 32 (C.A. Sask.) et *Joe (M.) et al. v. John M. et al.* (1990), 34 F.T.R. 280, [1991] 3 C.N.L.R. 63 (1^{re} inst.). Il s'agit de décisions de la Cour provinciale concernant l'admissibilité d'une personne aux fins de l'élection au conseil municipal, et, à mon avis, ces décisions ne sont pas ici pertinentes. Les conseils municipaux sont des créations de la loi provinciale qui devrait établir le cadre dans lequel les litiges électoraux sont résolus. Il existe des ressemblances alléchantes avec la présente affaire, mais il est également clair, à mon avis, que je dois me tourner vers le législateur pour résoudre ce litige et, en particulier, m'inspirer du libellé de la *Loi sur les Indiens*.

Enfin, les requérants soutiennent que si l'art. 75 est interprété comme n'imposant aucune condition d'admissibilité au candidat au poste de chef, un non-Canadien non-résident de moins de 18 ans pourrait être élu chef après avoir été nommé par deux non-Canadiens non-résidents mineurs. Toutefois, cette prémisses comporte des lacunes car elle présuppose que la personne nommée sera de fait, en fin de compte, chef de la bande. Les dispositions concernant les élections figurant dans la *Loi sur les Indiens* fournissent une garantie efficace contre pareils résultats absurdes étant donné que, conformément à l'art. 74(3)(a)(i), le chef d'une bande doit être élu à la majorité des votes des *électeurs* de la bande.

Je suis également influencé par une autre considération importante. Darlene Desjarlais a été élue chef de la bande indienne du lac Sturgeon par suite d'élections tenues conformément aux dispositions de la *Loi sur les Indiens*, dans lesquelles elle a obtenu la majorité des votes des électeurs de la bande. Il me semble que si cette Cour, en l'absence d'une disposition légale claire exigeant que le candidat soit un électeur, interprète l'art. 75 de façon à vicier de fait la volonté démocratique des électeurs de la bande, il y aurait violation des principes énoncés par la Cour suprême du Canada et invoqués par les requérants en l'espèce comme s'appliquant à l'interprétation de la *Loi sur les Indiens*.

Les principes d'interprétation auxquels a fait allusion le juge des requêtes sont énoncés dans les arrêts *Nowegijick c. La Reine*, [1983] 1 R.C.S. 29; *R. c. Sparrow*, [1990] 1 R.C.S. 1075 et *Mitchell c. Bande indienne Peguis*, [1990] 2 R.C.S. 85.

S'appuyant sur le raisonnement exposé plus haut, le juge des requêtes, dans son ordonnance en date du 31 août 1993, a répondu par l'affirmative à la question en litige.

Historique des dispositions applicables

Sans conteste, les dispositions de l'article 74 de la Loi tirent directement leur origine de la *Loi sur les Indiens*, S.C. 1951, ch. 29. Les paragraphes 73(1) et (2) ainsi que les alinéas 73(3)(a) et (b) de cette loi étaient ainsi conçus:

73. (1) Whenever he deems it advisable for the good government of a band, the Governor in Council may declare by order that after a day to be named therein the council of the band, consisting of a chief and councillors, shall be selected by elections to be held in accordance with this Act.

(2) The council of a band in respect of which an order has been made under subsection one shall consist of one chief, and one councillor for every one hundred members of the band, but the number of councillors shall not be less than two nor more than twelve and no band shall have more than one chief.

(3) The Governor in Council may, for the purposes of giving effect to subsection one, make orders or regulations to provide

(a) that the chief of a band shall be elected by

(i) a majority of the votes of the electors of the band, or
(ii) a majority of the votes of the elected councillors of the band from among themselves, but the chief so elected shall remain a councillor,

(b) that the councillors of a band shall be elected by

(i) a majority of the votes of the electors of the band, or
(ii) a majority of the votes of the electors of the band in the electoral section in which the candidate resides and that he proposes to represent on the council of the band. [Emphasis added.]

As will be seen, these provisions represented somewhat of a departure from those which had governed the election of a chief of a band in previous years. Subsections 73(1), (2) and (3) were consolidated in chapter 149 of the Revised Statutes of Canada, 1952 as subsections 73 (1), (2) and (3) and, in turn, in chapter I-6 of the Revised Statutes of Canada, 1970 as subsections 74 (1), (2) and (3). Much of the argument addressed to the Court focused on the only change that appears in the text of subsection 74(3) as consolidated in the Revised Statutes of Canada, 1985. Whereas in *The Indian Act*, S.C. 1951, c. 29 and in the 1952 and 1970 consolidations the words "but the chief so elected shall remain a councillor" were incorporated within subparagraph 73(3)(a)(ii), they were placed at the very end of paragraph 74(3)(a) which is the corresponding paragraph in the 1985 consolidation. As appears from section 3 of the *Indian Bands Council Method of Election Regulations*, adopted in 1989,⁴ the framers thereof evidently considered that these words qualified the provisions of subparagraph 74(3)(a)(ii) and not of subparagraph 74(3)(a)(i).

⁴ *Supra*, footnote 2.

73. (1) Lorsqu'il le juge utile à la bonne administration d'une bande, le gouverneur en conseil peut déclarer par arrêté qu'à compter d'un jour y désigné le conseil d'une bande, comprenant un chef et des conseillers, sera formé au moyen d'élections tenues selon la présente loi.

(2) Le conseil d'une bande ayant fait l'objet d'un arrêté prévu par le paragraphe premier se compose d'un chef, ainsi que d'un conseiller par cent membres de la bande, mais le nombre des conseillers ne doit pas être inférieur à deux ni supérieur à douze. Nulle bande ne doit avoir plus d'un chef.

(3) Pour réaliser les fins du paragraphe premier, le gouverneur en conseil peut édicter des arrêtés ou règlements prévoyant

a) Que le chef d'une bande doit être élu

(i) à la majorité des votes des électeurs de la bande, ou
(ii) à la majorité des votes des conseillers élus de la bande parmi eux, mais le chef ainsi élu doit demeurer conseiller;

b) Que les conseillers d'une bande doivent être élus

(i) à la majorité des votes des électeurs de la bande, ou
(ii) à la majorité des votes des électeurs de la bande demeurant dans la section électorale que le candidat habite et qu'il projette de représenter au conseil de la bande; [Je souligne.]

Comme nous allons le constater, ces dispositions s'éloignaient quelque peu de celles qui avaient régi antérieurement l'élection des chefs de bande. Les paragraphes 73(1), (2) et (3) ont été refondus au chapitre 149 des Statuts révisés du Canada, 1952, puis au chapitre I-6 des Statuts révisés du Canada, 1970, mais devenant cette fois-ci les paragraphes 74(1), (2) et (3). Pour une bonne part, l'argumentation adressée à la Cour concernait l'unique changement apporté au texte du paragraphe 74(3) dans les Lois révisées du Canada (1985). Dans la *Loi sur les Indiens*, S.C. 1951, ch. 29, ainsi que dans les révisions de 1952 et de 1970, les expressions «mais le chef ainsi élu doit demeurer conseiller» (1951) et «qui doit cependant demeurer conseiller» (1952 et 1970) faisaient partie intégrante des sous-alinéas 73(3)a(ii) ou 74(3)a(ii), mais dans la révision de 1985 la disposition correspondante («le chef ainsi élu devant cependant demeurer conseiller») est placée à la toute fin de l'alinéa 74(3)a). Toutefois, comme l'indique l'article 3 du *Règlement sur le mode d'élection du conseil de certaines bandes indiennes*, adopté en 1989⁴, le législateur a de toute évidence considéré que l'expression en question se rapportait aux dispositions du sous-alinéa 74(3)a(ii) et non pas au sous-alinéa 74(3)a(i).

⁴ Précité, note 2.

Beyond this brief history, the Court's attention was drawn to the larger history of various provisions of federal statutes governing the election of a chief or chiefs of a band after Confederation. It is not necessary to deal with these in detail. Pursuant to a statute enacted by the Parliament of Canada in 1869, "the Chiefs of any tribe, band or body of Indians" could, by order of the Governor in Council, be elected "by the male members of each Indian Settlement of the full age of twenty-one years."⁵ That statute, however, was silent on eligibility requirements for a person to be elected as chief. In 1876, Parliament made it clear that the election of a chief or chiefs be at a "meeting" of the band by those so qualified⁶ but otherwise left the provisions of the earlier statute substantially unchanged. In 1880, Parliament enacted a new statute which authorized the Governor in Council to "introduce the election system of chiefs" whenever that body deemed "it advisable for the good government of a band." Those eligible to vote under that system remained as had been previously provided and, again, no specific eligibility requirement of a person seeking election to the office of chief was laid down.⁷ These various provisions, with some modification that are not material, were consolidated in the Revised Statutes of Canada, 1886.⁸

In 1884, the Parliament of Canada adopted *The Indian Advancement Act*, 1884,⁹ the purpose of which was made apparent in the preamble which read in part:

WHEREAS it is expedient to provide means by which Indians on reserves in diverse parts of the Dominion, may be trained for the future exercise of municipal privileges and powers:

⁵ *An Act for the gradual enfranchisement of Indians, the better management of Indian affairs, and to extend the provisions of the Act 31st Victoria, Chapter 42*, S.C. 1869, c. 6, s. 10.

⁶ *The Indian Act*, 1876, S.C. 1876, c. 18, ss. 61, 62.

⁷ *The Indian Act*, 1880, S.C. 1880, c. 28, ss. 72, 73.

⁸ *The Indian Act*, R.S.C. 1886, c. 43, ss. 75, 127.

⁹ S.C. 1884, c. 28.

Au-delà de ce bref historique, l'attention de la Cour a été attirée sur le contexte historique plus large que fournissent différentes dispositions de lois fédérales régissant l'élection de chefs de bande postérieurement à la Confédération. Il n'est pas nécessaire d'entreprendre un examen approfondi de ces dispositions. Signalons simplement qu'aux termes d'une loi adoptée par le Parlement du Canada en 1869, «les chefs de toute nation, tribu ou peuplade de Sauvages» pouvaient, par décret du gouverneur en conseil, être élus «par les membres du sexe masculin de chaque bourgade sauvage, ayant atteint l'âge de vingt-et-un ans révolus»⁵. Cette loi ne posait cependant aucune condition d'éligibilité relativement au poste de chef. En 1876, le Parlement a précisé que l'élection d'un chef ou de chefs devait se faire lors d'une «assemblée» de la bande par ceux qui y étaient habilités⁶, mais a pour le reste laissé essentiellement inchangées les dispositions de la loi antérieure. En 1880 a été adoptée une nouvelle loi fédérale qui autorisait le gouverneur en conseil à «introduire le système d'élire les chefs» lorsqu'il le jugeait «à propos, pour le bon gouvernement d'une bande». Les personnes ayant qualité pour voter sous ce régime étaient celles qui avaient eu cette qualité aux termes des dispositions antérieures et, là encore, pour ce qui est du poste de chef, aucune exigence particulière en matière d'éligibilité n'était posée⁷. Ces diverses dispositions, modifiées à certains égards qui ne sont pas pertinents en l'espèce, ont été refondues dans les Statuts révisés du Canada, 1886⁸.

En 1884, le législateur a adopté l'*Acte de l'avancement des Sauvages*, 1884⁹, dont l'objet se dégage nettement du préambule, qui porte notamment:

CONSIDÉRANT qu'il est à propos de prendre des mesures au moyen desquelles les sauvages établis sur des réserves, dans les différentes parties du Canada, puissent être préparés à l'exercice futur des privilèges et pouvoirs municipaux:

⁵ *Acte pourvoyant à l'émancipation graduelle des Sauvages, à la meilleure administration des affaires des Sauvages, et à l'extension des dispositions de l'acte trente-et-un Victoria, chapitre quarante-deux*, S.C. 1869, ch. 6, art. 10.

⁶ *L'Acte des Sauvages*, 1876, S.C. 1876, ch. 18, art. 61, 62.

⁷ *Acte relatif aux Sauvages*, 1880, S.C. 1880, ch. 28, art. 72, 73.

⁸ *Acte des Sauvages*, S.R.C. 1886, ch. 43, art. 75, 127.

⁹ S.C. 1884, ch. 28.

By section 3 of that statute the Governor in Council could declare "any band or bands of Indians . . . to be considered fit to have this Act applied to them." Sections 4-5 of the statute provided for the division of any reserve into sections and for the election to the council of the reserve of one or more councillors to represent each section. Section 5 thereof required "the male Indians of the full age of twenty-one years, resident on the reserve (hereinafter termed electors)" to meet to elect "one or more members . . . to represent each section" as councillors. By this section, the "Indian or Indians . . . possessed of, and living in, a house in the reserve" and having the greatest number of votes, would be declared elected. Section 6 of that statute governed the election of the "chief councillor." It read:

6. On a day, and at a place, and between hours to be designated by the Superintendent General or his deputy, (provided the day fixed for the same be within eight days from the date at which the councillors were elected), the said councillors shall meet and elect one of their number to act as chief councillor; and the councillor so elected shall be the chief councillor.

Section 10 of the statute empowered the council of a band to make by-laws, rules and regulations on a number of subjects with the intention that these should have force as law "if approved and confirmed by the Superintendent General." This statute was consolidated in the Revised Statutes of Canada, 1886¹⁰ where the provisions of sections 4, 5 and 10 of the 1884 statute appeared as sections 5, 6 and 10 respectively.

The Indian Advancement Act, 1884 as such was not consolidated in the Revised Statutes of Canada, 1906. However, that consolidation did include the *Indian Act*¹¹ which in Part I carried forward the scheme for electing councillors and chiefs that had been provided for in *The Indian Act*, R.S.C. 1886, c. 43¹², and in Part II carried forward the scheme for electing councillors and chiefs and for adopting local laws and regulations that had been provided for in *The*

¹⁰ *The Indian Advancement Act*, R.S.C. 1886, c. 44.

¹¹ *Indian Act*, R.S.C. 1906, c. 81.

¹² Ss. 93-96; s. 166.

L'article 3 de cette loi autorisait le gouverneur en conseil à déclarer qu'«une bande de sauvages mérite que le présent acte lui soit appliqué». Les articles 4 et 5 prévoyaient la division d'une réserve en arrondissements et l'élection au conseil de la réserve d'un ou de plusieurs conseillers représentant chaque arrondissement. Suivant l'article 5, «les sauvages du sexe masculin qui auront atteint l'âge de vingt et un ans révolus, domiciliés sur la réserve (ci-après appelés les électeurs)» devaient se réunir dans le but d'élire «un membre ou plusieurs membres . . . devant représenter chaque arrondissement» à titre de conseillers. L'article 5 disposait en outre que seraient déclarés élus «les sauvages . . . qui . . . poss[éda]ient et occup[ai]ent une maison dans la réserve» et qui recevaient le plus grand nombre de votes. L'article 6 de la même loi, qui régissait l'élection du «conseiller en chef», était ainsi libellé:

6. À une date et un endroit, et entre les heures qui seront fixés par le surintendant général ou son député, (pourvu que le jour ainsi fixé à cet effet soit dans les huit jours de la date de l'élection des conseillers,) les conseillers élus se réuniront, et choisiront l'un d'entre eux pour agir comme conseiller en chef; et le conseiller ainsi choisi sera le conseiller en chef.

L'article 10 de la loi investissait le conseil d'une bande du pouvoir d'adopter des statuts et d'établir des règles et règlements traitant de différents sujets, ces statuts, règles et règlements devant avoir force de loi s'ils étaient «approuvés et sanctionnés par le surintendant général». Cette loi a été refondue dans les Statuts révisés du Canada, 1886¹⁰, où les dispositions des articles 4, 5 et 10 de la loi de 1884 sont reprises dans les articles 5, 6 et 10 respectivement.

L'*Acte de l'avancement des Sauvages*, 1884 ne figure pas comme tel dans les Statuts révisés du Canada, 1906. Cette révision comprenait cependant la *Loi des sauvages*¹¹, dont la partie I maintenait le mode d'élection de conseillers et de chefs prévu dans l'*Acte des Sauvages*, S.R.C. 1886, ch. 43¹², et dont la partie II maintenait le mode d'élection de conseillers et de chefs ainsi que le mode d'adoption de toutes les lois locales et de tous les règlements locaux prévu

¹⁰ *Acte de l'avancement des Sauvages*, S.R.C. 1886, ch. 44.

¹¹ *Loi des sauvages*, S.R.C. 1906, ch. 81.

¹² Art. 93 à 96; art. 166.

Indian Advancement Act, R.S.C. 1886, c. 44.¹³ This same statutory scheme was perpetuated in the Revised Statutes of Canada, 1927 in Parts I and II respectively.¹⁴

As already indicated, the law governing the election of a chief of a band was significantly changed by *The Indian Act*, S.C. 1951, c. 29, when the two schemes referred to above which had prevailed alongside each other since 1884 were replaced. In their places was substituted the new scheme for electing councillors and chiefs established in that statute.¹⁵ Section 80 of that statute also provided for the adoption of by-laws and regulations by the council of a band but these were liable to be disallowed by the Minister pursuant to subsection 81(2). By virtue of subsection 82(1), the Governor in Council could declare "that a band has reached an advanced stage of development" and as a result the council thereof could with "the approval of the Minister" make money by-laws and provide for their enforcement. This new scheme, with amendment, now appears in sections 74-79 and 81-83 [section 81 (as am. by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 32, s. 15), section 83 (as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 17, s. 10)] of the Act.

¹³ Ss. 177-193. S. 194 in Part II carried forward the authority to make by-laws, rules or regulations as provided for in the repealed statute.

¹⁴ *Indian Act*, R.S.C. 1927, c. 98, ss. 96-99 and s. 157 (Part I); ss. 168-194 (Part II). Section 185 in Part II carried forward the authority to make by-laws, rules or regulations as provided for in the 1906 consolidation. Section 174 in this consolidation, governing the election of councillors, underwent a slight amendment in 1936 (*An Act to amend the Indian Act*, S.C. 1936, c. 20, s. 13), when the phrase "shall be the councillor or councillors, as the case may be therefor, provided he or they are respectively possessed of, and living in, a house in the reserve" was amended to read: "shall be the councillor or councillors, as the case may be, therefor, provided he or they are respectively possessed of a house on, or living on, the reserve." Section 185 in Part II contained the authority to make by-laws, rules and regulations contained in the repealed statute.

¹⁵ By virtue of s. 123(1) of *The Indian Act*, S.C. 1951, c. 29, all of the *Indian Act*, R.S.C. 1927, c. 98 that remained unrepealed became the *Indian (Soldier Settlement) Act* [R.S.C. 1927, c. 98, ss. 187-190]. S. 123(2) "repealed" all portions of Parts I and II of the 1927 consolidation which had provided for the election of chiefs and councillors of bands in general or of advanced bands.

dans l'Acte de l'avancement des Sauvages, S.R.C. 1886, ch. 44¹³. Ce même régime législatif a été conservé par les Statuts révisés du Canada, 1927, aux parties I et II respectivement¹⁴.

a

Comme je l'ai déjà indiqué, les règles de droit régissant l'élection d'un chef de bande ont été sensiblement changées par la *Loi sur les Indiens*, S.C. 1951, ch. 29, qui est venue substituer aux deux régimes visés plus haut, qui avaient existé parallèlement depuis 1884, un nouveau mode d'élection de conseillers et de chefs¹⁵. De plus, l'article 80 de la même loi habilitait les conseils de bande à établir des statuts administratifs, que le ministre pouvait toutefois désavouer en vertu du paragraphe 81(2). Aux termes du paragraphe 82(1), le gouverneur en conseil pouvait déclarer «qu'une bande a atteint un haut degré d'avancement», par suite de quoi il était loisible au conseil de cette bande, «sous réserve de l'approbation du Ministre», d'établir des statuts administratifs en matière financière et de voir à leur application. Ce nouveau régime, avec modifications, figure actuellement aux articles 74 à 79 et aux articles 81 à 83 [article 81 (mod. par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 32, art. 15), article 83 (mod. par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 17, art. 10)] de la Loi.

b

c

d

e

¹³ Art. 177 à 193. L'art. 194 à la partie II maintenait le pouvoir d'adopter des statuts et d'établir des règles ou règlements conféré par la loi abrogée.

¹⁴ *Loi des Indiens*, S.R.C. 1927, ch. 98, art. 96 à 99 et art. 157 (partie I); art. 168 à 194 (partie II). L'article 185 à la partie II maintenait le pouvoir d'adopter des statuts et d'établir des règles ou règlements conféré dans la refonte de 1906. L'art. 174 de la refonte de 1927, visant l'élection de conseillers, a été légèrement modifié en 1936 (*Loi modifiant la Loi des Indiens*, S.C. 1936, ch. 20, art. 13), l'expression «en est le conseiller ou en sont les conseillers, suivant le cas, à condition de posséder et d'occuper respectivement une maison dans la réserve» étant en effet remplacée par «en est le conseiller ou en sont les conseillers, suivant le cas, à condition de posséder respectivement une maison dans la réserve et de vivre dans la réserve». L'art. 185 à la partie II était attributif du pouvoir, qu'avait conféré la loi abrogée, d'adopter des statuts et d'établir des règles et règlements.

¹⁵ Suivant l'art. 123(1) de la *Loi sur les Indiens*, S.C. 1951, ch. 29, toutes les dispositions non abrogées de la *Loi des Indiens*, S.R.C. 1927, ch. 98, devenaient la *Loi sur les Indiens (Établissement de soldats)* [S.R.C. 1927, ch. 98, art. 187 à 190]. L'art. 123(2) «abrogeait» toutes les dispositions des parties I et II de la refonte de 1927 qui avaient prévu l'élection de chefs et de conseillers de bandes, tant ordinaires qu'avancées.

The issue

The principal issue before this Court is whether the Motions Judge erred in determining that a person need not be an "elector" in order to be eligible for election as the chief of the Sturgeon Lake Indian Band. The first five appellants take issue with the order below on several grounds. These are that the Motions Judge failed to properly apply "the *Nowegijick* principle," that is to say the principle of interpretation of a statute relating to Indians enunciated by the Supreme Court of Canada in *Nowegijick*, *supra*; that he failed to consider paragraph 74(3)(a) of the Act in its entirety; that he neglected the purpose of the relevant statutory provisions as revealed by their history; that he ought to have analogized the eligibility requirements for election of a chief under section 74 to those for the election of a mayor or reeve of a municipality at the provincial level;¹⁶ and, finally, that he erred in concluding [at page 60] that a requirement that a candidate for chief be an elector would "vitiate the democratic will of the electors of the band." The remaining appellants placed particular emphasis on the history of the legislation as indicating an intention by Parliament that any person seeking election as Chief of the Band be an "elector" as defined in section 2 of the Act.

Analysis

The Motions Judge regarded the relevant provisions of the Act as unambiguous. It is in this light, it seems to me, that he found no assistance in the prin-

¹⁶ Counsel for the second group of appellants drew the Court's attention to various pieces of provincial legislation in which are specified eligibility requirements of a candidate for the offices of reeve or mayor, which include those of residency in the province or municipality, a minimum age and citizenship. See, for example, the *Local Authorities Election Act*, S.A. 1983, c. L-27.5, ss. 21, 47; *Municipal Government Act*, R.S.A. 1980, c. M-26, s. 29.

La question en litige

La Cour se trouve principalement saisie de la question de savoir si c'est à tort que le juge des requêtes a conclu qu'il n'est pas nécessaire d'avoir qualité d'«électeur» pour pouvoir être élu chef de la bande indienne de Sturgeon Lake. Les cinq premiers appelants contestent à plusieurs titres l'ordonnance rendue par ledit juge. En effet, ils font grief au juge des requêtes de ne pas avoir appliqué de façon appropriée [TRADUCTION] «le principe posé dans l'arrêt *Nowegijick*», c'est-à-dire le principe relatif à l'interprétation de lois concernant les Indiens posé par la Cour suprême du Canada dans cet arrêt-là (référence plus haut); de ne pas avoir pris en considération l'ensemble de l'alinéa 74(3)a) de la Loi; et de ne pas avoir tenu compte de l'objet des dispositions législatives pertinentes tel qu'il se dégage d'un examen de leur histoire. Ils prétendent en outre que le juge aurait dû assimiler les conditions à remplir pour se faire élire chef en vertu de l'article 74 à celles auxquelles il faut satisfaire pour être élu maire ou préfet d'une municipalité dans une province¹⁶. Ils soutiennent en dernier lieu que c'est à tort que le juge des requêtes a conclu [à la page 60] qu'une exigence selon laquelle un candidat au poste de chef devait être électeur aurait pour effet de «vicier de faite la volonté démocratique des électeurs de la bande». Les autres appelants ont insisté particulièrement sur le fait que l'histoire des dispositions législatives en question révélait l'intention du législateur fédéral, à savoir que quiconque cherche à se faire élire chef de la Bande doit avoir qualité d'«électeur» au sens de l'article 2 de la Loi.

Analyse

Le juge des requêtes a tenu pour non équivoques les dispositions pertinentes de la Loi. C'est pour cette raison, me semble-t-il, qu'il a considéré comme ne

¹⁶ L'avocat du deuxième groupe d'appellants a attiré l'attention de la Cour sur divers textes législatifs provinciaux qui énoncent les exigences auxquelles est tenu de satisfaire tout candidat au poste de préfet ou de maire, exigences parmi lesquelles figurent l'obligation de résider dans la province ou bien dans la municipalité concernée, d'avoir atteint un âge minimum déterminé et de posséder la citoyenneté canadienne. Voir par exemple, la *Local Authorities Election Act*, S.A. 1983, ch. L-27.5, art. 21, 47; *Municipal Government Act*, R.S.A. 1980, ch. M-26, art. 29.

ciples of interpretation enunciated by Dickson J. (as he then was) in *Nowegijick*, *supra*. In that case, Dickson J. stated, at page 36:

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”.

These principles were repeated by Dickson C.J. in *Mitchell*, *supra*, at pages 98-99. At page 98, the learned Chief Justice reduced them to the following elements:

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.

Of the remaining Justices, three made no mention of the *Nowegijick* principles. The other three Justices, for whom La Forest J. wrote, dealt with them explicitly. At page 142, La Forest J. stated that he did 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.” However, at page 143, he added the following:

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

lui étant d’aucun secours les principes d’interprétation énoncés par le juge Dickson (plus tard juge en chef) dans l’arrêt *Nowegijick*, précité. Le juge Dickson y fait les observations suivantes, à la page 36:

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 [TRANSDUCTION] «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».

Ces principes ont été répétés par le juge en chef Dickson dans l’arrêt *Mitchell*, précité, aux pages 98 et 99. À la page 98, le juge en chef les ramène aux éléments suivants:

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.

Sur les autres juges, trois ont passé sous silence les principes posés dans l’arrêt *Nowegijick*, tandis que les trois autres, dont l’opinion a été rédigée par le juge La Forest, en ont traité explicitement. À la page 142, le juge La Forest dit ne pas contester «le principe que les traités et les lois visant les Indiens devraient recevoir une interprétation libérale et que toute ambiguïté devrait profiter aux Indiens». Il ajoute, cependant, à la page 143:

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

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.

In any event, nothing in the record before us expressly indicates that the relevant statutory provisions "would naturally be understood by the Indians" in any particular way; nor was it clearly demonstrated that the interpretation favoured by the appellants would necessarily be "in favour of the Indians."

The appellants contend that sections 74-79 of the Act should be read in their historical setting. That setting indicates that, up to 1884, the election of a chief of any band was by direct vote; that under the provisions of *The Indian Advancement Act*, 1884 the Parliament of Canada established a modified scheme of self-government both with respect to band elections and the adoption by a band of laws and regulations applying on the reserves to which that statute applied; that this scheme and the one which had already existed were both consolidated in the Revised Statutes of Canada, 1886; that both schemes, with modifications that are not of significance, continued in effect as Parts I and II, respectively, of the Revised Statutes of Canada, 1906 and 1927; that these two schemes disappeared in 1951 by virtue of *The Indian Act*, S.C. 1951, c. 29 and a new scheme was substituted; that the new scheme was consolidated in the Revised Statutes of Canada 1952 and 1970, and in the Act with some modification in the 1985 consolidation.

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 [sic] à toute autre interprétation différente. Il est également nécessaire de concilier toute interprétation donnée avec les politiques que la Loi tente de promouvoir.

Quoi qu'il en soit, il ne ressort du dossier dont nous disposons rien qui indique expressément que les dispositions législatives pertinentes auraient «pour les Indiens, [un] sens naturel» particulier; d'autre part, on n'a pas clairement établi que l'interprétation que préféreraient les appelants «profiterait nécessairement aux Indiens».

Les appelants soutiennent que les articles 74 à 79 de la Loi sont à lire dans leur contexte historique. Il ressort de ce contexte que, jusqu'en 1884, l'élection des chefs de bande se faisait par vote direct; que dans l'*Acte de l'avancement des Sauvages*, 1884, le Parlement du Canada a instauré un régime modifié d'autonomie gouvernementale tant en ce qui concerne les élections de bande qu'en ce qui concerne l'adoption par une bande de lois et de règlements applicables dans les réserves visées par cet «acte»; que ce régime ainsi que celui qui existait déjà ont été refondus dans les Statuts révisés du Canada, 1886; que les deux régimes, modifiés à certains égards qui ne tirent pas à conséquence, ont été maintenus dans les Statuts révisés du Canada de 1906 et 1927, constituant respectivement les parties I et II de la loi pertinente y figurant; que les deux régimes ont été abolis en 1951 par la *Loi sur les Indiens*, S.C. 1951, ch. 29, qui y a substitué un régime nouveau; que ce nouveau régime a été refondu dans les Statuts révisés du Canada de 1952 et 1970, et encore une fois dans la révision de 1985, mais avec certaines modifications dans ce dernier cas.

According to the appellants, this history reveals that residency on a reserve has been a feature of eligibility for election as the chief of a band. That, indeed, was true with respect to the election of a chief under *The Indian Advancement Act*, 1884 which was ultimately incorporated in Part II of the 1927 consolidation. To be eligible for election thereunder, a candidate had to be an “Indian . . . possessed of, and living in, a house in the reserve” and unless that person was first elected to the band council he could not be elected as “chief councillor” pursuant to that statute. In all other situations under the previous legislation as incorporated in Part I of the 1927 consolidation, no particular eligibility requirement for election as chief of a band was laid down. At the time *The Indian Act*, S.C. 1951, c. 29 was enacted, therefore, the position appeared to have been that whereas under Part I of the former statute no particular eligibility requirement was imposed for a candidate seeking office as chief of a band, under Part II of that statute, which was referable to advanced bands, such a candidate had to be resident on the reserve and be possessed of and living in a house thereon.

It is clear that the 1951 statute did work important changes in the law as previously applied. By its provisions, the two former schemes for the election of a chief of the band was replaced by a composite scheme. This new scheme called for the election of a chief of a band, in the circumstances therein stated, either by direct election or by the councillors so elected. Whether a person sought election as chief or as a councillor, he or she had to be nominated, that is “moved and seconded by persons who are themselves eligible to be nominated” as provided in subsection 74(2) of that statute. Otherwise the statute, like the Act, laid down no eligibility requirement for the office of a chief to be elected by direct vote pursuant to subparagraph 73(3)(a)(i).

The history of the pre-1951 legislation does not assist me in construing the provisions of paragraph 74(3)(a) of the Act. In particular, I do not find in it any reliable indication of an intention that eligibility for election as a band chief is to be analogized to the

D’après les appelants, l’histoire révèle donc qu’il a fallu résider dans la réserve pour pouvoir se faire élire chef de bande. Il en était effectivement ainsi pour ce qui est de l’élection d’un chef sous le régime de l’*Acte de l’avancement des Sauvages*, 1884, qui est devenu la partie II de la refonte de 1927. Pour être candidat sous le régime de la loi de 1884, il fallait être un «sauvage . . . qui . . . possède et occupe . . . une maison dans la réserve» et, aux termes de ladite loi, on ne pouvait se faire élire «conseiller en chef» sans avoir d’abord été élu membre du conseil de bande. Dans tous les autres cas visés par les dispositions législatives antérieures reprises dans la partie I de la refonte de 1927, aucune condition particulière n’était requise pour se faire élire chef de bande. Donc, lors de l’adoption de la *Loi sur les Indiens*, S.C. 1951, ch. 29, la situation semble avoir été la suivante: tandis que sous le régime de la partie I de l’ancienne loi, le candidat au poste de chef de bande n’était soumis à aucune exigence particulière en ce qui concerne l’éligibilité, la partie II de la même loi, qui s’appliquait aux bandes avancées, exigeait que le candidat réside dans la réserve et y possède et occupe une maison.

De toute évidence, la loi de 1951 a opéré des changements importants dans les règles de droit qui s’appliquaient auparavant. Elle est en effet venue remplacer par un régime complexe les deux anciens modes d’élection d’un chef de bande. Sous ce nouveau régime, le chef de bande était élu, dans les circonstances y exposées, soit par vote direct, soit par le vote des conseillers qui, eux, avaient été élus par vote direct. Le candidat au poste de chef ou de conseiller devait être présenté, c’est-à-dire que sa candidature devait être «proposée et appuyée par des personnes habiles elles-mêmes à être présentées», comme le prescrivait le paragraphe 74(2) de cette loi. À cette seule exception près, ni la loi de 1951 ni celle de 1985 ne posait de condition d’éligibilité relativement au poste de chef dans les cas où l’élection devait se faire par vote direct conformément au sous-alinéa 73(3)(a)(i).

L’historique de la législation antérieure à 1951 ne m’est d’aucun secours pour ce qui est de l’interprétation de l’alinéa 74(3)(a) de la Loi. En particulier, j’estime qu’on ne saurait y voir une indication fiable que le législateur a voulu que les conditions à remplir

eligibility requirements for election as mayor or reeve of a municipal government at the provincial level. While under Part II of the 1927 consolidation and for many years previously a candidate for election as band chief had to be “possessed of a house on, or living on, the reserve,”¹⁷ there is no reliable evidence that this requirement was intended to be applied across the board under the 1951 statute. For an even longer period of time prior to 1951, a person could be elected chief of many bands by direct vote without holding any particular eligibility requirement. In my view, by chapter 29 of 1951 Parliament adopted somewhat more flexible provisions for the election of the chief of a band which appear to partake of some of the features of the former legislation. For example, subparagraph 73(3)(a)(i) may be compared with Part I of the former statute in that it lays down no eligibility requirement; subparagraph 73(3)(a)(ii) may be compared with the eligibility requirements under Part II thereof. It was, of course, open to Parliament to build upon the concept of local self-government, which it did, but the extent it wished to do so was a matter for it alone to decide. In summary, I do not find the 1951 statute as indicating that the eligibility requirements for the election of a chief is to be analogized to those for the election of a reeve or mayor at the provincial level.

The post-1951 legislation must be treated separately. The appellants contend that paragraph 74(3)(a) of the Act contains a significant modification to that which was adopted as paragraph 73(3)(a) of the 1951 statute. It will be recalled that whereas the words “but the chief so elected shall remain a councillor,” were incorporated at the end of subparagraph 73(3)(a)(ii) of the latter statute and in the 1952 and the 1970 consolidations thereof, they now appear at the very end of paragraph 74(3)(a). The argument here is that this indicates an intention to modify both subparagraph 74(3)(a)(i) and (ii) rather than subparagraph (ii) alone as had previously been the case. Thus

¹⁷ As per the 1936 enactment (see footnote 14).

pour se faire élire chef de bande soient assimilables à celles auxquelles il faut satisfaire pour être élu maire ou préfet d’une municipalité dans une province. Il est certes exact que sous le régime de la partie II de la refonte de 1927 et pendant bien des années auparavant, le candidat au poste de chef de bande devait «posséder . . . une maison dans la réserve et . . . vivre dans la réserve»¹⁷, mais rien ne permet de conclure formellement que cette exigence était censée s’appliquer systématiquement dans le contexte de la loi de 1951. En effet, pendant encore plus longtemps au cours de la période antérieure à 1951, on pouvait, au sein de bien des bandes, se faire élire chef par vote direct sans être soumis à des exigences particulières en matière d’éligibilité. Selon moi, au chapitre 29 des statuts de 1951, le Parlement a adopté, en ce qui concerne l’élection de chefs de bande, des dispositions un peu plus souples qui semblent reprendre certains éléments des dispositions antérieures. Par exemple, le sous-alinéa 73(3)(a)(i) peut être rapproché de la partie I de l’ancienne loi, car il n’établit aucune condition d’éligibilité; quant au sous-alinéa 73(3)(a)(ii), il peut se comparer avec les conditions d’éligibilité posées à la partie II de la même loi. Bien entendu, il était loisible au Parlement de s’inspirer du concept de l’autonomie gouvernementale locale—ce qu’il a fait d’ailleurs—, mais c’était à lui seul de décider dans quelle mesure il souhaitait le faire. En résumé, je ne trouve dans la loi de 1951 aucune indication que les conditions à remplir pour se faire élire chef doivent être considérées comme analogues à celles auxquelles on doit satisfaire pour être élu préfet ou maire dans une province.

Quant à la législation postérieure à 1951, elle doit être examinée séparément. Les appelants prétendent que l’alinéa 74(3)(a) de la Loi apporte une modification importante à l’alinéa 73(3)(a) de la loi de 1951. Or, on se rappellera que, dans cette dernière loi, l’expression «mais le chef ainsi élu doit demeurer conseiller» figure à la fin du sous-alinéa 73(3)(a)(ii) et fait partie intégrante de ce sous-alinéa, et que l’expression «qui doit cependant demeurer conseiller» occupe la même place aux sous-alinéas 73(3)(a)(ii) et 74(3)(a)(ii) respectivement des refontes de 1952 et de 1970. Cependant, dans la version actuelle de la Loi, l’expression «le chef ainsi élu devant cependant

¹⁷ Suivant la loi de 1936 (voir la note 14).

a person elected as chief under subparagraph (i) is, like one elected as chief under subparagraph (ii), to have been a councillor in order to “remain” one. In other words, a chief elected by direct vote under subparagraph (i) must be an “elector.” Otherwise he or she would not be eligible to be elected as a councillor. At the very least, it is contended that the paragraph as it now stands is ambiguous and therefore should be construed according to the *Nowegijick* principles.

I have difficulty with these arguments. In the first place, if the appellants are correct, the application of the words “but the chief so elected shall remain a councillor” to both subparagraphs would make little or no sense because the election of a chief by direct vote under subparagraph (i) is a discrete election from that which is provided for in subparagraph (ii). It makes more sense to read them as modifying subparagraph (ii) alone, which clearly had been the case in chapter 29 of 1951 and through the 1952 and 1970 consolidations thereof.

In seeking the solution to this problem it must not be overlooked that this change was made in the course of consolidating the public general statutes of Canada rather than in a newly enacted public statute. The Revised Statutes of Canada, 1985 have their legal foundation in the *Statute Revision Act*, S.C. 1974-75-76, c. 20. By that statute, a Statute Revision Commission was established with power, under section 5, to “arrange, revise and consolidate the public general statutes of Canada.” In preparing the revision, the Commission was mandated by section 6 of the statute, *inter alia*, to:

6. . . .

(h) correct editing, grammatical or typographical errors in the statutes.

Section 7 of the statute envisioned the enactment of a further statute, a model of which was set out in the

demeurer conseiller» se trouve à la toute fin de l’alinéa 74(3)a). On fait donc valoir que cela traduit une intention de faire en sorte que l’expression en question se rapporte à la fois aux sous-alinéas (i) et (ii) et non pas simplement au sous-alinéa (ii), comme c’était le cas auparavant. Ainsi, le chef élu sous le régime du sous-alinéa (i), à l’instar de celui élu sous le régime du sous-alinéa (ii), doit être déjà conseiller pour pouvoir le «demeurer». En d’autres termes, le chef élu par vote direct conformément au sous-alinéa (i) doit avoir qualité d’«électeur», sans quoi il n’aurait pu se faire élire conseiller. Tout au moins, soutient-on, l’alinéa dans sa rédaction actuelle est ambigu et devrait en conséquence s’interpréter en fonction des principes posés dans l’arrêt *Nowegijick*.

J’ai de la difficulté à accepter ces arguments. En premier lieu, si les appelants ont raison, appliquer aux deux sous-alinéas l’expression «le chef ainsi élu devant cependant demeurer conseiller» n’aurait guère de sens parce que l’élection d’un chef par vote direct sous le régime du sous-alinéa (i) se passe indépendamment de l’élection prévue au sous-alinéa (ii). Il est en effet plus logique de considérer l’expression en question comme ne se rapportant qu’au sous-alinéa (ii), ce qui avait manifestement été le cas au chapitre 29 des statuts de 1951 ainsi que dans les refontes de la loi contenues dans les Statuts révisés de 1952 et de 1970.

En cherchant à résoudre ce problème, il ne faut pas perdre de vue que le changement susmentionné s’est effectué dans le cadre de la refonte des lois d’intérêt public et général du Canada plutôt que dans une loi publique nouvellement adoptée. Le fondement légal des Lois révisées du Canada (1985) se trouve dans la *Loi sur la révision des lois*, S.C. 1974-75-76, ch. 20, en vertu de laquelle a été constituée une Commission de révision [*sic*] des lois qui, aux termes de l’article 5, «organise, revise [*sic*] et codifie les lois d’intérêt public et général du Canada». Lorsqu’elle procédait à la révision, la Commission était notamment autorisée, par l’article 6 de la loi, à:

6. . . .

h) corriger les erreurs de présentation et les erreurs grammaticales ou typographiques dans les lois.

L’article 7 de la loi envisageait l’adoption d’une autre loi, dont un modèle figurait à l’annexe. Cette autre loi

Schedule. That statute was adopted as the *Revised Statutes of Canada, 1985 Act*, R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 40, (adopted as S.C. 1987, c. 48, assented to 17 December 1987). The legal effect of the revision and repeal brought about by the adoption of the Revised Statutes of Canada, 1985 is made plain in section 4 of this statute:

4. The Revised Statutes shall not be held to operate as new law, but shall be construed and have effect as a consolidation of the law as contained in the Acts and portions of Acts repealed by section 3 and for which the Revised Statutes are substituted.

It is difficult to know why the phrase "but the chief so elected shall remain a councillor" was repositioned in paragraph 74(3)(a) of the 1985 consolidation. Possibly it was done pursuant to paragraph 6(h) of the *Statute Revision Act*. Given its former position in subparagraph 73(3)(a)(ii) of the 1951 statute, there can be little doubt that it was there intended to modify the earlier portion of that subparagraph only. In other words, its role was to make clear that a person elected by fellow councillors to the office of chief from among themselves did not thereby cease to be a councillor. However, section 4 of the *Revised Statutes of Canada, 1985 Act*, puts to rest any suggestion that the repositioning of the phrase was intended to change the previous law, for that section clearly states that the Revised Statutes of Canada, 1985 "shall not be held to operate as new law."

There can be no doubt that the effect of the Motions Judge's interpretation of subparagraphs 74(3)(a)(i) and (ii) of the Act is that while a person who seeks the office of chief of a band need not be an elector, a person must be an elector in order to be elected chief by the elected councillors. This, say the appellants, produces an absurdity which Parliament cannot be taken to have intended. The alleged absurdity is identified by the Motions Judge, when he stated [at page 60]:

Finally, the applicants contend that if s. 75 is interpreted as containing no eligibility requirements for a candidate for the office of chief a non Canadian, nonresident under the age of 18 could be elected chief after being nominated by two non Canadians, nonresident minors.

The proper approach, they say, is to read each subparagraph as requiring that in order for a person to be elected as chief of the band, whether by direct vote or

s'intitulait *Loi sur les Lois révisées du Canada (1985)*, L.R.C. (1985), (3^e suppl.), ch. 40 (adoptée dans L.C. 1987, ch. 48, sanctionnée le 17 décembre 1987). L'effet juridique de la révision et de l'abrogation opérées par l'adoption des Lois révisées du Canada (1985) ressort nettement de l'article 4 de cette dernière loi:

4. Les lois révisées ne sont pas censées être de droit nouveau; dans leur interprétation et leur application, elles constituent une refonte du droit contenu dans les lois abrogées par l'article 3 et auxquelles elles se substituent.

Il est difficile de savoir pourquoi, dans la refonte de 1985, l'expression «le chef ainsi élu devant cependant demeurer conseiller» a été déplacée à l'intérieur de l'alinéa 74(3)a). Cela s'est peut-être fait en conformité avec l'alinéa 6h) de la *Loi sur la révision des lois*. Étant donné la place que l'expression équivalente avait occupée au sous-alinéa 73(3)a)(ii) de la loi de 1951, il n'y a guère à douter qu'elle était censée modifier uniquement la version antérieure de ce sous-alinéa. En d'autres termes, elle servait à préciser que la personne élue chef par ses collègues conseillers n'en demeurerait pas moins conseiller pour autant. L'article 4 de la *Loi sur les Lois révisées du Canada (1985)* vient toutefois écarter toute idée selon laquelle le déplacement de l'expression en question visait à modifier la règle de droit antérieure, car il dit clairement que les Lois révisées du Canada (1985) «ne sont pas censées être de droit nouveau».

Sans aucun doute, il résulte de l'interprétation donnée par le juge des requêtes aux sous-alinéas 74(3)a)(i) et (ii) de la Loi que la personne qui brigue le poste de chef de bande n'a pas à être électeur, mais qu'on doit avoir cette qualité pour se faire élire chef par les conseillers élus. Voilà, prétendent les appelants, qui mène à une absurdité qui n'a pas pu être dans les intentions du législateur. Cette prétendue absurdité est évoquée par le juge des requêtes dans le passage suivant [à la page 60]:

Enfin, les requérants soutiennent que si l'art. 75 est interprété comme n'imposant aucune condition d'admissibilité au candidat au poste de chef, un non-Canadien, non-résident de moins de 18 ans pourrait être élu chef après avoir été nommé par deux non-Canadiens non-résidents mineurs.

D'après les appelants, il convient d'interpréter chacun des sous-alinéas en question comme exigeant que, pour être élu chef de la bande, soit par vote

indirectly by the duly elected councillors, he or she must be an elector.

The principle here relied upon was enunciated by Lord Blackburn in *River Wear Commissioners v. Adamson and Others*, [1874-80] All E.R. Rep. 1 (H.L.), at page 12:

But it is to be borne in mind that the office of the judges is not to legislate, but to declare the expressed intention of the legislature, even if that intention appears to the court injudicious; and I believe that it is not disputed that what Lord Wensleydale used to call "the golden rule" is right, viz., that we are to take the whole statute together, and construe it altogether, giving the words their ordinary signification, unless when so applied they produce an inconsistency, or an absurdity, or inconvenience so great as to convince the court that the intention could not have been to use them in their ordinary signification, and to justify the court in putting on them some other signification which, though less proper, is one which the court thinks the words will bear.

See also *Driedger on the Construction of Statutes*, 3rd ed. (Toronto: 1994), at page 79 *et seq.*

That the application of this principle of construction has its limitations has become clear from a very recent decision of the Supreme Court of Canada: *R. v. McIntosh* [[1995] S.C.J. No. 16 (QL)]. That, of course, was a criminal case but, as will appear, the opinion of the majority on the point has general application. The Court had to interpret certain provisions of the *Criminal Code* [R.S.C., 1985, c. C-46] from which it was argued that those provisions could not mean what they said because the result would be absurd and Parliament could not have intended an absurd result. In rejecting this argument, the Chief Justice of Canada, speaking for the majority, stated at page 38:

I would adopt the following proposition: where, by the use of clear and unequivocal language capable of only one meaning, anything is enacted by the legislature, it must be enforced however harsh or absurd or contrary to common sense the result may be (Maxwell on the Interpretation of Statutes, *supra*, at p. 29). The fact that a provision gives rise to absurd results is not, in my opinion, sufficient to declare it ambiguous and then embark upon a broad-ranging interpretive analysis.

And at page 42, he added:

Even though I agree with the Crown that the interpretation of s. 34(2) which makes it available to initial aggressors may be somewhat illogical in light of s. 35, and may lead to some absurdity, I do not believe that such considerations should lead

direct, soit indirectement par les conseillers dûment élus, le candidat doit avoir qualité d'électeur.

Le principe invoqué en l'espèce est celui qu'a énoncé lord Blackburn dans l'arrêt *River Wear Commissioners v. Adamson and Others*, [1874-80] All E.R. Rep. 1 (H.L.), à la page 12:

[TRADUCTION] Il faut toutefois se rappeler que le propre des juges n'est pas de légiférer mais de déclarer l'intention exprimée par le législateur, même si, aux yeux du tribunal, cette intention peut paraître peu judicieuse. Je tiens d'ailleurs pour incontestée l'exactitude de ce que Lord Wensleydale avait coutume d'appeler «la règle d'or», c'est-à-dire qu'on doit considérer et interpréter la loi dans son ensemble en donnant à ses termes leur sens courant, à moins qu'on n'aboutisse ainsi à une contradiction, à une absurdité ou à un inconvénient qui, de par sa gravité, convainc le tribunal que le législateur n'a pas pu avoir l'intention de les employer dans leur sens courant, et justifie que le tribunal leur donne un autre sens qui, quoique moins propre, traduit ce que le tribunal conçoit comme la réalité.

Voir aussi *Driedger on the Construction of Statutes*, 3^e éd. (Toronto, 1994), à la page 79 et suiv.

Qu'il y ait des limites à l'application de ce principe d'interprétation, c'est ce qui se dégage nettement de l'arrêt très récent de la Cour suprême du Canada *R. c. McIntosh* [[1995] A.C.S. n^o 16 (QL)]. Il s'agit là évidemment d'une affaire pénale, mais, comme nous le verrons, l'opinion exprimée par les juges majoritaires sur ce point est d'application générale. La Cour suprême était appelée à interpréter certaines dispositions du *Code criminel* [L.R.C. (1985), ch. C-46] dont on affirmait qu'elles ne pouvaient s'interpréter littéralement puisque cela mènerait à une absurdité, ce que le Parlement n'a pas pu vouloir. Le juge en chef du Canada a rejeté cet argument. Se prononçant au nom des majoritaires, il dit en effet, à la page 42:

Voici la proposition que j'adopterais: lorsqu'une législature adopte un texte législatif qui emploie des termes clairs, non équivoques et susceptibles d'avoir un seul sens, ce texte doit être appliqué même s'il donne lieu à des résultats rigides ou absurdes ou même contraires à la logique (Maxwell on the Interpretation of Statutes, *op. cit.*, à la p. 29). Le fait qu'une disposition aboutit à des résultats absurdes n'est pas, à mon avis, suffisant pour affirmer qu'elle est ambiguë et procéder ensuite à une analyse d'interprétation globale.

Le juge en chef ajoute, à la page 47:

Même si, à l'instar du ministère public, je suis d'avis qu'il est quelque peu illogique, compte tenu de l'art. 35, de considérer qu'un agresseur initial puisse se prévaloir de l'application du par. 34(2) et que cela donne lieu à une certaine absurdité, je

this Court to narrow a statutory defence. Parliament, after all, has the right to legislate illogically (assuming that this does not raise constitutional concerns). And if Parliament is not satisfied with the judicial application of its illogical enactments, then Parliament may amend them accordingly.

In *Cardinal et al. v. The Queen*, [1982] 1 S.C.R. 508, it was made plain that the provisions of the Act are not to be construed in any special way if the language used is clear. At page 520, Estey J. stated:

It serves no purpose to interpret the language of Parliament by attributing to it meanings which are not plain and natural, but rather which are super-imposed upon the words adopted by Parliament in order to promote an intention conceived by the Court to be inadequately attended to by Parliament itself. If the words employed . . . are clear and unambiguous as in my view they are, there is no need to invoke some mechanics of interpretation which might bring about a restrictive or unnatural interpretation.

As the Motions Judge intimates, while a person in the position of Ms. Desjarlais might well succeed in gaining nomination for the office of Chief of the Band even though that person is not an "elector," this does not lead inevitably to the election of that person to that office. That decision is by the Act firmly left in the hands of those who are given the ultimate choice over whom shall become their leader—the "electors" of the Band as defined in section 2 of the Act. It is not the function of this Court to disregard the plain meaning of the Act simply because it may be viewed by some as anomalous. That is the task of Parliament itself, provided it can be persuaded that a person to be elected as chief of a band pursuant to subparagraph 74(3)(a)(i) of the Act ought to be an "elector" as defined in section 2 thereof.

I would dismiss the appeal with one set of costs in the appeal and the appeal in Court File No. A-553-93.

STRAYER J.A.: I agree.

MCDONALD J.A.: I agree.

ne crois pas que notre Cour devrait limiter l'étendue d'un moyen de défense prévu dans la loi. Après tout, le législateur a le droit de légiférer de façon illogique (pourvu qu'il ne soulève pas de préoccupations d'ordre constitutionnel). Si le législateur n'est pas satisfait de l'application que les tribunaux accordent aux textes législatifs illogiques, il peut les modifier en conséquence.

Dans l'arrêt *Cardinal et autres c. La Reine*, [1982] 1 R.C.S. 508, la Cour suprême a bien précisé que les dispositions de la Loi ne doivent pas recevoir d'interprétation particulière si ses termes sont non équivoques. Le juge Estey tient les propos suivants, à la page 520:

Il est inutile d'interpréter le texte du législateur de manière à lui donner un sens qui n'est ni ordinaire ni normal, mais qui se superpose plutôt aux termes choisis afin de mettre en oeuvre un objet que le législateur aurait négligé selon la Cour. Si les termes utilisés . . . sont clairs et précis comme je le crois, il n'est pas alors nécessaire de faire appel à un mécanisme d'interprétation qui pourrait en restreindre ou dénaturer le sens.

Comme le donne à entendre le juge des requêtes, une personne dans la situation de M^{me} Desjarlais pourrait fort bien réussir à être candidate au poste de chef de la bande même si elle n'avait pas qualité d'«électeur», mais cela ne conduit pas inévitablement à son élection à ce poste. Aux termes de la Loi, cette décision appartient incontestablement aux personnes auxquelles il revient en dernière analyse de choisir leur chef, et ces personnes sont les «électeurs» de la bande au sens de l'article 2 de la Loi. La Cour ne saurait faire abstraction du sens manifeste de la Loi du seul fait que d'aucuns pourraient la considérer comme anormale. Tel est le propre du Parlement, à supposer qu'il se laisse persuader que quiconque cherche à se faire élire chef d'une bande en conformité avec le sous-alinéa 74(3)(a)(i) de la Loi devrait être un «électeur» selon la définition figurant à l'article 2 de cette Loi.

Je rejeterais l'appel avec un seul mémoire de frais dans le présent appel et dans l'appel numéro A-553-93.

LE JUGE STRAYER, J.C.A.: J'y souscris.

LE JUGE McDONALD, J.C.A.: J'y souscris.