

A-147-79

A-147-79

Raymond Cardinal, Chief, and Edward Morin, Charles Cowan, Romeo Morin, Alex Peacock and Alphonse Thomas, Counsellors of the Enoch Band of the Stony Plain Indians, for themselves and on behalf of the Enoch Band of the Stony Plain Indians Reserve No. 135; and The Enoch Band of the Stony Plain Indians Reserve No. 135 (*Appellants*)

v.

The Queen (*Respondent*)

Court of Appeal, Heald and Urie JJ. and MacKay D.J.—Toronto, January 11; Ottawa, February 22, 1980.

Indians — Surrender of Indian lands — Majority of votes cast at meeting assenting to surrender, but assenting votes not a majority of all eligible voters — Whether or not Indian Act requiring assent of majority of those voting or of those eligible to vote — Indian Act, R.S.C. 1906, c. 81, s. 49(1).

This is an appeal from a judgment of the Trial Division on a preliminary point of law. In an action dealing with the surrender of Indian lands, this Court directed that two questions be tried as a preliminary issue in the matter. The first question raises the issue whether subsection 49(1) of the *Indian Act* required the assent of a majority of the meeting or of a majority of those entitled to vote. In May 1908, at the time of the Band's vote dealing with the surrender, there were between thirty and thirty-three enfranchised members, with fourteen, of the twenty-six members who voted, assenting. In response to this question the Trial Judge decided that the surrender was not invalid. This decision forms the subject-matter of this appeal. The second question, whether subsection 49(3) required certification by more than one of the chiefs or principal men, was answered in the affirmative by the Trial Judge and that portion of his decision is not under appeal.

Held, (Heald J. dissenting) the appeal is dismissed. The Trial Judge correctly concluded that the council or meeting required by subsection 49(1) to be held was a council or meeting of the Band. It was not a council or meeting of the adult males, *per se*, but a meeting of the Band of which the adult males were the enfranchised members. The interpretation suggested by counsel that the section requires a majority of the eligible voters present at the meeting with a majority of those at the meeting approving the surrender thus implying a quorum provision in the section, is the correct one. At common law, where an unincorporated body consisted of an indefinite number of persons, those who actually voted were held to be the necessary quorum and the act of the majority of those was the act of the body. The consent required under subsection 49(1) was the consent of the Band, not of the adult males, *per se*. Their number was indefinite rather than definite in terms of the common law. A majority of their number attended the meeting or council; that

Raymond Cardinal, chef, Edward Morin, Charles Cowan, Romeo Morin, Alex Peacock et Alphonse Thomas, conseillers de la bande Enoch des Indiens de Stony Plain, pour leur propre compte et pour celui de la bande Enoch de la réserve n° 135 des Indiens de Stony Plain, et la bande Enoch de la réserve n° 135 des Indiens de Stony Plain (*Appellants*)

c.

La Reine (*Intimée*)

Cour d'appel, les juges Heald et Urie, le juge suppléant MacKay—Toronto, 11 janvier; Ottawa, 22 février 1980.

Indiens — Cession de terres indiennes — La cession fut décidée à la majorité des voix exprimées à l'assemblée, mais non à la majorité de tous ceux qui avaient droit de vote — Il échet d'examiner si la Loi des sauvages requiert le consentement de la majorité de ceux qui votent ou la majorité de ceux qui ont droit de vote — Loi des sauvages, S.R.C. 1906, c. 81, art. 49(1).

Appel formé contre un jugement de la Division de première instance statuant sur une question préliminaire de droit. Dans une action en matière de cession de terres indiennes, la Cour de céans a ordonné que deux questions soient tranchées à titre de questions préliminaires. Il s'agit en premier lieu d'examiner si le paragraphe 49(1) de la *Loi des sauvages* requiert le consentement de la majorité de l'assemblée ou la majorité de ceux qui avaient droit de vote. Au moment du scrutin tenu en mai 1908 par la bande pour se prononcer sur la cession, la bande comptait de trente à trente-trois membres ayant droit de vote et, sur les vingt-six qui ont voté, quatorze ont donné leur consentement. En réponse à cette question, le juge de première instance a conclu que la cession n'était pas nulle. C'est cette conclusion qui fait l'objet du présent appel. Le juge de première instance a répondu par l'affirmative à la seconde question, savoir si le paragraphe 49(3) requerrait une attestation par plusieurs chefs, et sa décision y relative n'est pas en cause.

Arrêt (le juge Heald dissident): l'appel est rejeté. Le juge de première instance a eu raison de conclure que le conseil ou l'assemblée qui doit être convoqué en vertu du paragraphe 49(1) est un conseil ou une assemblée de la bande. Il ne s'agit pas d'un conseil ou d'une assemblée composé uniquement des adultes de sexe masculin de la bande, mais bien d'une assemblée de la bande tout entière dont seuls les adultes de sexe masculin sont admissibles à voter. Celle des interprétations suggérées par l'avocat des appellants qu'il faut retenir est celle-ci: cet article prévoit que la cession doit être décidée à la majorité de l'assemblée à laquelle doit assister la majorité de ceux qui ont droit de vote, ce dernier impératif étant celui du quorum implicitement prévu. En *common law*, lorsqu'un organisme est composé d'un nombre indéterminé de personnes, les votants sont réputés constituer le quorum nécessaire et la décision de la majorité de ces derniers est réputée la décision de l'organisme. L'assentiment exigé en vertu du paragraphe 49(1)

was clearly a quorum. A majority of the quorum approved the surrender. The act of the majority was the act of the Band.

Per Heald J. dissenting: Question no. 1 should be answered in the affirmative since the persons who in the record of poll are listed as being in favour of the surrender did not constitute a majority of the male members of the Enoch Band of the full age of twenty-one years according to subsection 49(1) of the *Indian Act*. The Trial Judge failed to consider the punctuation in determining the intention of Parliament in respect of subsection 49(1). Significance should be given to the fact that the majority provision is separated from the meeting requirement by a comma. The presence of the comma and of the other punctuation supports the appellants' contention that the assent required in subsection 49(1) means assent by a majority of the adult male members of the Band, but provides that such majority assent must be attained at a meeting of the Band summoned for that purpose. This is to give subsection 49(1) its literal construction. Subsection 49(1) requires the assent of the majority rather than specifying a majority vote to approve the surrender. Reading the words in subsection 49(1) in their entire context in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the objects of the Act and the intention of Parliament to provide a high standard of protection for the bands, the interpretation of the appellants is the correct one.

Glass Bottle Blowers' Association of the United States and Canada v. Dominion Glass Co. Ltd. [1943] O.W.N. 652, agreed with. *Knowles v. Zoological Society of London* [1959] 2 All E.R. 595, agreed with.

APPEAL.

COUNSEL:

B. G. Nemetz and T. C. Semenuk for appellants.

L. P. Chambers and B. Barnard for respondent.

SOLICITORS:

MacPherson & Company, Calgary, for appellants.

Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

HEALD J. (*dissenting*): This is an appeal from a judgment of the Trial Division [[1980] 1 F.C. 149] on a preliminary point of law. By order made on consent on November 9, 1978, this Court directed

était l'assentiment de la bande et non l'assentiment des seuls adultes de sexe masculin. Leur nombre était, au sens de la *common law*, plutôt indéfini que défini. Une majorité de ces personnes était présente à l'assemblée ou au conseil; il est clair qu'il y avait quorum. Une majorité de ce quorum a donné son accord à la cession. La décision de cette majorité était celle de la bande.

Le juge Heald dissident: Il faut répondre à la première question par l'affirmative puisque les personnes qui, d'après le procès-verbal du vote, ont voté en faveur de la cession ne représentaient pas la majorité des membres adultes de sexe masculin de la bande Enoch, ainsi que le prévoit le paragraphe 49(1) de la *Loi des sauvages*. Pour dégager l'intention du législateur à propos du paragraphe 49(1), le juge de première instance n'a attaché aucune importance à la ponctuation qui y figure. Il y a lieu de souligner que la disposition relative à la majorité est séparée par une virgule de la disposition relative à l'assemblée. La présence de la virgule et d'autres signes de ponctuation confirme l'argument des appelants, savoir que l'assentiment prévu au paragraphe 49(1) doit être le fait de la majorité des membres adultes de sexe masculin de la bande et que cet assentiment doit être obtenu à une assemblée de la bande convoquée à cette fin. Il échet de donner au paragraphe 49(1) une interprétation littérale. Le paragraphe 49(1) prévoit l'assentiment de la majorité et non un vote majoritaire pour approuver la cession. Si l'on prenait les mots employés au paragraphe 49(1) dans leur contexte global, selon leur sens courant et en conformité avec l'esprit et l'objet de la Loi, et avec l'intention du législateur qui entendait assurer à ces bandes la meilleure protection, l'interprétation que faisaient valoir les appelants était celle qu'il fallait retenir.

Arrêts approuvés: *Glass Bottle Blowers' Association of the United States and Canada c. Dominion Glass Co. Ltd.* [1943] O.W.N. 652; *Knowles c. Zoological Society of London* [1959] 2 All E.R. 595.

APPEL.

AVOCATS:

B. G. Nemetz et T. C. Semenuk pour les appelants.

L. P. Chambers et B. Barnard pour l'intimée.

PROCUREURS:

MacPherson & Company, Calgary, pour les appelants.

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

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

LE JUGE HEALD (*dissident*): Il s'agit en l'espèce d'un appel formé contre un jugement de la Division de première instance [[1980] 1 C.F. 149] statuant sur une question préliminaire de droit.

that the following questions be tried as a preliminary issue in the action, namely:

1. whether the surrender of the 13th of May 1908 by the Enoch Band was invalid on the ground, whilst those persons who in the record of poll are listed as being in favour of the surrender, constituted a majority of those persons who are known to have voted, nevertheless they did not constitute a majority of the male members of the Enoch Band of the full age of twenty-one years according to subsection 1 of section 49 of the *Indian Act*, R.S.C. 1906, c. 49.

2. whether the certification in the Affidavit dated May 13, 1908, by one principal man of the Enoch Band that the release and surrender had been assented to by the Band constituted sufficient compliance with subsection 3 of section 49 of the *Indian Act*, R.S.C. 1906, c. 49.

NOTE: The reference above to c. 49 is in error. The *Indian Act* was c. 81 of the R.S.C. 1906.

The learned Trial Judge answered the second question in the affirmative and that portion of his decision is not under appeal. In response to the first question, the learned Trial Judge decided that the surrender of May 13, 1908 by the Enoch Band was not invalid. It is this decision which forms the subject-matter of this appeal.

In the Trial Division, the parties filed an agreed statement of facts which reads as follows:

AGREED STATEMENT OF FACTS

1. By Order dated November 9, 1978, the Federal Court of Appeal ordered that questions 1 and 2 of Part II of the Defendant's application to this Honourable Court, dated March 4, 1977, be tried as a preliminary issue in this action.

2. By Joint Application for Time and Place for Trial, filed on December 13, 1978, the parties have applied for a date and place for such trial.

3. For the purpose of such trial the parties agree on the following facts:

(a) As of May 8, 1908, there were between 30 and 33 male members of the Enoch band of Indians of the full age of 21 years and who were entitled to vote on the surrender of lands forming part of their reserve, within the meaning of section 49(1) of the *Indian Act*, R.S.C. 1906, c.81.

(b) The number of male members of the Enoch band of Indians of the full age of 21 years who either assented to the surrender of the subject lands or who were recorded as being in opposition thereto was 26.

(c) The number of male members of the Enoch band of Indians of the full age of 21 years who assented to the said surrender on May 13, 1908 and who were so entitled to vote pursuant to section 49(1) of the *Indian Act*, R.S.C. 1906, c. 81, were 14 in number.

Par ordonnance rendue le 9 novembre 1978 avec le consentement des parties, la Cour de céans a ordonné que les questions suivantes soient tranchées à titre de questions préliminaires dans l'affaire en instance:

[TRADUCTION] 1. La cession du 13 mai 1908 par la bande Enoch était-elle nulle alors que les personnes inscrites sur la liste électorale comme étant en faveur de la cession, tout en représentant la majorité des personnes réputées avoir voté, ne représentaient pas la majorité des hommes de la bande Enoch ayant atteint l'âge de vingt et un ans révolus conformément au paragraphe 49(1) de la *Loi des sauvages*, S.R.C. 1906, c. 49?

2. L'attestation donnée sous forme d'affidavit le 13 mai 1908 par un seul chef de la bande Enoch, déclarant que l'abandon et la cession ont été consentis par la bande, suffisait-elle à répondre aux exigences du paragraphe 49(3) de la *Loi des sauvages*, S.R.C. 1906, c. 49?

REMARQUE: La référence ci-dessus au c. 49 est une erreur. La *Loi des sauvages* est en fait le c. 81 des S.R.C. 1906.

Le savant juge de première instance a répondu à la deuxième question par l'affirmative et sa décision y relative n'est pas en cause. En réponse à la première question, il a conclu que la cession effectuée le 13 mai 1908 par la bande Enoch n'était pas nulle, et c'est cette conclusion qui fait l'objet du présent appel.

En première instance, les parties ont déposé l'exposé conjoint des faits ci-après:

[TRADUCTION] **EXPOSÉ CONJOINT DES FAITS**

1. Le 9 novembre 1978, la Cour d'appel fédérale a ordonné que les questions 1 et 2 de la Partie II de la demande en date du 4 mars 1977 de la défenderesse soient tranchées à titre de questions préliminaires dans la présente action.

2. Par demande conjointe en date du 13 décembre 1978, les parties ont requis la Cour de fixer la date et le lieu de l'instruction.

3. Aux fins de cette instruction, les parties conviennent des faits suivants:

a) Le 8 mai 1908, la bande indienne Enoch comptait de 30 à 33 hommes âgés de 21 ans révolus et habilités à voter sur la cession de terrains faisant partie de la réserve, conformément à l'article 49(1) de la *Loi des sauvages*, S.R.C. 1906, c.81.

b) Vingt-six hommes de la bande indienne Enoch, âgés de 21 ans révolus, ont soit consenti à la cession des terrains en cause, soit été inscrits comme s'y opposant.

c) Quatorze hommes de la bande indienne Enoch, âgés de 21 ans révolus et habilités à voter conformément à l'article 49(1) de la *Loi des sauvages*, S.R.C. 1906, c.81, ont consenti à la cession du 13 mai 1908.

(d) There was executed subsequent to such vote an affidavit by one principal man of the Enoch band of Indians attesting to the surrender, pursuant to section 49(1) of the *Indian Act*, R.S.C. 1906, c.81. Hereunto annexed and marked as Exhibits "A" and "B" are photocopies of the said surrender instrument and attesting affidavit, respectively.

4. The parties are not in agreement that there was in fact a meeting of the male members of the Enoch band of Indians of the full age of 21 years on May 13, 1908, summoned for the purpose of voting on the said surrender, and that such vote was taken thereat, within the meaning of section 49(1) of the *Indian Act*, R.S.C. 1906, c.81.

5. However, the parties seek the Court's determination of the said questions on the assumption that there was such a meeting and that such vote was taken thereat.

In order to answer the first question set out *supra*, it is necessary to interpret the provisions of section 49 of the *Indian Act*, R.S.C. 1906, c. 81. That section reads as follows:

49. Except as in this Part otherwise provided, no release or surrender of a reserve, or a portion of a reserve, held for the use of the Indians of any band, or of any individual Indian, shall be valid or binding, unless the release or surrender shall be assented to by a majority of the male members of the band of the full age of twenty-one years, at a meeting or council thereof summoned for that purpose, according to the rules of the band, and held in the presence of the Superintendent General, or of an officer duly authorized to attend such council, by the Governor in Council or by the Superintendent General.

2. No Indian shall be entitled to vote or be present at such council, unless he habitually resides on or near, and is interested in the reserve in question.

3. The fact that such release or surrender has been assented to by the band at such council or meeting shall be certified on oath by the Superintendent General, or by the officer authorized by him to attend such council or meeting, and by some of the chiefs or principal men present thereat and entitled to vote, before some judge of a superior, county or district court, stipendiary magistrate or justice of the peace, or, in the case of reserves in the province of Manitoba, Saskatchewan or Alberta, or the Territories, before the Indian commissioner, and in the case of reserves in British Columbia, before the visiting Indian Superintendent for British Columbia, or, in either case, before some other person or officer specially thereunto authorized by the Governor in Council.

4. When such assent has been so certified, as aforesaid, such release or surrender shall be submitted to the Governor in Council for acceptance or refusal.

More specifically, on the admitted facts in this case, it becomes necessary to interpret the provisions of subsection (1) of section 49 *supra*.

The learned Trial Judge interpreted that subsection as follows (Vol. 6, Appeal Book, p. 845 [pages 160-161 of the reasons for judgment]):

d) A l'issue du vote, un affidavit faisant foi de la cession fut dressé par un seul chef de la bande indienne Enoch, conformément à l'article 49(1) de la *Loi des sauvages*, S.R.C. 1906, c.81. Des photocopies de l'acte de cession et de l'affidavit sont annexées au présent document comme pièces «A» et «B» respectivement.

4. Les parties sont en désaccord sur la question de savoir s'il y a eu réellement le 13 mai 1908 une assemblée des hommes de la bande des Indiens Enoch âgés de 21 ans révolus, convoquée pour voter sur ladite cession, et si le vote a eu lieu effectivement au cours de cette assemblée, conformément à l'article 49(1) de la *Loi des sauvages*, S.R.C. 1906, c.81.

5. Toutefois, les parties demandent qu'il plaise à la Cour de se prononcer sur ces questions en présumant que cette assemblée et ce vote ont effectivement eu lieu.

La réponse à la première question ci-dessus requiert une interprétation des dispositions de l'article 49 de la *Loi des sauvages*, S.R.C. 1906, c. 81. Cet article porte:

49. Sauf les restrictions autrement établies par la présente Partie, nulle cession et nul abandon d'une réserve ou d'une partie de réserve à l'usage d'une bande, ou de tout sauvage individuel, n'est valide ni obligatoire, à moins que la cession ou l'abandon ne soit ratifié par la majorité des hommes de la bande qui ont atteint l'âge de vingt et un ans révolus, à une assemblée ou à un conseil convoqué à cette fin conformément aux usages de la bande, et tenu en présence du surintendant général, ou d'un fonctionnaire régulièrement autorisé par le gouverneur en conseil ou par le surintendant général à y assister.

2. Nul sauvage ne peut voter ni assister à ce conseil s'il ne réside habituellement sur la réserve en question ou près de cette réserve, et s'il n'y a un intérêt.

3. Le fait que la cession ou l'abandon a été consenti par la bande à ce conseil ou assemblée doit être attesté sous serment, par le surintendant général ou par le fonctionnaire autorisé par lui à assister à ce conseil ou assemblée, et par l'un des chefs ou des anciens qui y a assisté et y a droit de vote, devant un juge d'une cour supérieure, cour de comté ou de district, ou devant un magistrat stipendiataire ou un juge de paix, ou, dans le cas de réserves dans les provinces du Manitoba, de la Saskatchewan ou d'Alberta ou dans les territoires, devant le commissaire des sauvages, et dans le cas de réserves dans la Colombie-Britannique, devant le surintendant visiteur des sauvages de la Colombie-Britannique, ou, dans l'un ou dans l'autre cas, devant quelque autre personne ou employé à ce spécialement autorisé par le gouverneur en conseil.

4. Après que ce consentement a été ainsi attesté, la cession ou l'abandon est soumis au gouverneur en conseil, pour qu'il l'accepte ou le refuse.

Plus particulièrement, une interprétation du paragraphe (1) de l'article 49 s'impose étant donné les faits dont les parties sont convenues.

Voici l'interprétation qu'a donnée de ce paragraphe le savant juge de première instance (vol. 6, dossier d'appel, à la page 845 [aux pages 160 et 161 des motifs du jugement]):

The consent required under subsection 49(1) was the consent of the Enoch Band, not the consent of the adult males, *per se*. The adult males were the enfranchised members of the Band and, while they were not numerous in 1908, their number was indefinite rather than definite in terms of the common law. A majority of their number attended the meeting or council of May 13, 1908. That was clearly a quorum; perhaps fewer than a majority would also have been but I do not have to decide that. A majority of that quorum approved the surrender. The act of that majority was the act of the Band. The first question, being posed in the negative, must be answered in the negative. The surrender was not invalid because, while assented to by a majority of the adult males at the council or meeting, it was not assented to by a majority of all the adult males of the Enoch Band.

It is the submission of counsel for the appellants that the learned Trial Judge erred in so holding. In their view, the learned Trial Judge, while accepting their submission that punctuation was to be considered in determining the intention of Parliament in respect of section 49, failed to give any weight to the punctuation found in section 49. They attach significance to the fact that the majority provision is separated from the meeting requirement by a comma. It is their submission that the presence of the comma and the presence of the other punctuation in the subsection support their view that the assent required in section 49(1) means assent by a majority of the adult male members of the Band, but provides that such majority assent must be attained at a meeting of the Band summoned for that purpose. In their view, the decision of the learned Trial Judge disregards the comma placed between the two phrases in question and substitutes for the comma the word "present", which, in their submission, resulted in an improper interpretation of section 49(1).

I am in agreement with this submission by counsel for the appellants. *Maxwell on The Interpretation of Statutes*¹ states:

It is a corollary to the general rule of literal construction that nothing is to be added to or taken from a statute unless there are adequate grounds to justify the inference that the legislature intended something which it omitted to express.

Lord Loreburn L.C. stated in the case of *Vickers, Sons & Maxim, Ltd. v. Evans*²:

¹ 12th Edition, p. 33.

² [1910] A.C. 444 at 445.

L'assentiment exigé en vertu du paragraphe 49(1) était l'assentiment de la bande Enoch et non l'assentiment des seuls adultes de sexe masculin de cette bande. Ces derniers étaient les seules personnes de la bande admissibles à voter et bien qu'ils ne fussent pas nombreux en 1908, leur nombre était, au sens de la *common law*, plutôt indéfini que défini. Une majorité de ces personnes était présente à l'assemblée ou au conseil convoqué le 13 mai 1908. Il est donc clair qu'il y avait quorum; il est possible que le quorum aurait pu être constitué par un nombre moindre de personnes que la majorité d'entre elles, mais je n'ai pas à trancher cette question. Une majorité de ce quorum a donné son accord à la cession. La décision de cette majorité était celle de la bande. Étant posée sous une forme négative, la première question emporte une réponse négative. La cession n'était donc pas nulle du fait que, tout en ayant été ratifiée par une majorité des adultes de sexe masculin au conseil ou à l'assemblée, elle ne l'a pas été par la majorité de tous les adultes de sexe masculin de la bande Enoch.

L'avocat des appelants soutient que pour cette conclusion, le savant juge de première instance a commis une erreur. Selon les appelants, le juge de première instance n'a attaché aucune importance à la ponctuation de l'article 49, tout en accueillant leur argument qu'il fallait en tenir compte pour dégager l'intention du législateur à propos de cet article. Ils font grand cas du fait que la disposition relative à la majorité soit séparée par une virgule de la disposition relative à l'assemblée. Ils soutiennent que l'emploi de ce signe à cet endroit et la présence d'autres signes de ponctuation dans ce paragraphe confirment leur argument, savoir que l'assentiment prévu à l'article 49(1) doit être le fait de la majorité des adultes de sexe masculin de la bande et que cet assentiment doit être obtenu à une assemblée de la bande convoquée à cette fin. Ils soutiennent que le savant juge de première instance n'a pas tenu compte de la virgule placée entre les deux membres de phrase en question et y a substitué le mot «présents», ce qui a donné lieu à une mauvaise interprétation de l'article 49(1).

J'accueille cet argument de l'avocat des appelants. Dans *Maxwell on The Interpretation of Statutes*¹, on lit:

[TRADUCTION] Il découle du principe général d'interprétation littérale qu'on ne doit rien ajouter ni soustraire à une loi, à moins qu'il n'existe des raisons légitimes de conclure que la loi vise quelque chose qu'elle a omis de formuler.

De son côté, lord Chancelier Loreburn a déclaré dans *Vickers, Sons & Maxim, Ltd. c. Evans*²:

¹ 12^e éd., à la page 33.

² [1910] A.C. 444, à la page 445.

... we are not entitled to read words into an Act of Parliament unless clear reason for it is to be found within the four corners of the Act itself.

In my opinion, section 49(1) given its literal construction, requires that any release or surrender of a reserve or a portion of a reserve to be valid must meet the following requirements:

(a) the release or surrender must be assented to by a majority of the male members of the Band of the full age of 21 years; and

(b) that assent must take place at a meeting or council of the Band called for that purpose according to the rules of the Band and held in the presence of the Superintendent General of Indian Affairs or an officer duly authorized to attend such meeting or council on his behalf.

Support for this construction is to be found, in my view, from the fact that section 49(1) requires the assent of the majority rather than specifying a majority vote.

I agree with counsel for the appellants that Parliament, in requiring the assent of the majority has imposed a higher standard than that of a mere majority of votes. This is well illustrated in the example suggested by counsel, namely, a factual scenario in which all of the eligible voters (whether it be 30, 31, 32 or 33 in this case) were present at the meeting and when the vote was taken, only five of those eligible voters assented to the surrender with the remaining twenty-five abstaining from voting or expressing any opinion. In that case, the issue would be decided at a meeting where there was present a majority of those entitled to vote and by a majority of those voting but the issue would not have been assented to even by a majority of those at the meeting. Such a possible result supports the view that it was Parliament's intention, in enacting section 49(1) to require the Crown to obtain the positive assent of the majority of the male band members over 21 and not merely some majority of votes, since that majority could conceivably be only a majority of a very small number of the eligible members. Support for this view is also found, in my opinion, from the wording of subsection (3) of section 49 where it is provided that:

[TRANSLATION] ... il ne nous appartient pas de prêter à une loi du Parlement des mots qui n'y sont pas, à moins que le contexte même de la loi ne nous y oblige.

A mon avis, il découle d'une interprétation littérale de l'article 49(1) que la cession ou l'abandon valide de tout ou partie d'une réserve est soumis aux conditions suivantes:

a) la cession ou l'abandon doit recueillir le consentement de la majorité des membres de sexe masculin de la bande qui ont vingt et un ans révolus; et

b) ce consentement doit être donné à une assemblée ou à un conseil de la bande convoqué à cette fin conformément aux règles de la bande et tenu en présence du surintendant général des affaires des Sauvages ou d'un fonctionnaire régulièrement autorisé par le surintendant général à y assister.

A mon avis, cette interprétation se justifie du fait que l'article 49(1) prévoit l'assentiment de la majorité et non un vote majoritaire.

Je conviens avec l'avocat des appelants que le législateur, en prévoyant l'assentiment de la majorité, a imposé une condition plus stricte que celle du vote majoritaire. Ce point s'illustre parfaitement par l'hypothèse qu'il nous propose: tous ceux qui avaient droit de vote (qu'ils fussent 30, 31, 32 ou 33 comme en l'espèce) étaient présents à l'assemblée et, lors du scrutin, cinq d'entre eux seulement consentirent à la cession; cependant que les vingt-cinq autres s'abstenaient de voter ou d'exprimer leur opinion. Dans ce cas, la question a été prise par suite d'un vote majoritaire au cours d'une assemblée à laquelle participait la majorité de ceux qui avaient droit de vote, mais elle n'a même pas recueilli l'assentiment de la majorité des participants. La possibilité d'un tel résultat corrobore l'interprétation selon laquelle, le législateur visait, par l'article 49(1), à obliger la Couronne à obtenir l'assentiment positif de la majorité des membres adultes de sexe masculin de la bande, et non un simple vote majoritaire, puisque ce vote pourrait très bien être celui de la majorité d'un très petit nombre de membres ayant droit de vote. A mon avis, cette interprétation trouve aussi sa justification dans le libellé du paragraphe (3) de l'article 49, lequel porte notamment:

49. ...

3. The fact that such release or surrender has been assented to by the band at such council or meeting . . . [Emphasis added.]

In my view, this wording makes it clear that the assent required by subsection (1) of section 49 is the assent of the Band and not the assent of the meeting. The meeting requirement is separate and severable from the assent requirement and merely indicates the forum at which the assent is to be given. If Parliament intended the majority to be a majority of the meeting, subsection (3) could have provided that: "The fact that such release or surrender has been assented to by such council or meeting . . .". The fact that subsection (3) does not so provide, impels me to the view that the interpretation urged on us by the appellants is the correct one.

At this juncture, I consider it instructive to consider the general scheme of the *Indian Act* of 1906 and thereafter to examine the provisions of section 49(1) thereof in the context of that general scheme. A "band" is defined, *inter alia*, as a body of Indians who own or are interested in a reserve or in Indian lands in common, of which the legal title is vested in the Crown. "Reserve" is defined, *inter alia*, as a tract or tracts of land set apart by treaty or otherwise for the use or benefit of or granted to a particular band of Indians, of which legal title is vested in the Crown. The definition of "reserve" also includes "... all the trees, wood, timber, soil, stone, minerals, metals and other valuables thereon or therein". The Crown had the control and management of the reserve lands. The Crown, through Indian agents, had substantial powers over the Indians for the purpose of educating Indian children. An Indian could not transfer from one band to another without the approval of the Crown. The Indians could be issued, upon the approval of the Crown, a certificate of occupancy of a parcel of land on the reserve, not exceeding 160 acres. Such certificate could be cancelled at any time by the Crown but while in force, entitled the holder thereof to lawful possession of the land in question as against all others. There were restrictions on the ability of Indians to dispose of their property by will. The Crown could appoint and change guardians of the persons of infant Indians whose father was deceased. Indians could not sell their own crops to non-Indians without the consent of the Superintendent General of Indian

49. ...

3. Le fait que la cession ou l'abandon a été consenti par la bande à ce conseil ou assemblée. . . [C'est moi qui souligne.]

Il ressort de ce libellé que l'assentiment prescrit par le paragraphe (1) de l'article 49 est celui de la bande tout entière et non celui de l'assemblée. La condition relative à l'assemblée est distincte de celle de l'assentiment requis; elle ne vise qu'à indiquer le lieu où cet assentiment doit être donné. Si le législateur avait voulu poser pour condition la majorité de l'assemblée, le paragraphe (3) eût été formulé comme suit: «Le fait que la cession ou l'abandon a été consenti par le conseil ou l'assemblée . . .». Ceci n'étant pas le cas du paragraphe (3), je dois accueillir l'interprétation que font valoir les appelants.

A ce stade, il convient d'analyser l'esprit de la *Loi des sauvages* de 1906 et d'étudier ensuite les dispositions de l'article 49(1) dans ce contexte. Une «bande» se définit notamment comme un corps de sauvages qui possède une réserve ou des terres des sauvages en commun, dont le titre légal est attribué à la Couronne, ou qui y est intéressé. Une «réserve» se définit notamment comme toute étendue de terre mise à part, par traité ou autrement, pour l'usage ou le profit d'une bande particulière de sauvages, dont le titre légal est attribué à la Couronne. «Réserve» comprend aussi «. . . les arbres, le bois, la terre, la pierre, les minéraux, les métaux, ou autres choses de valeur qui se trouvent à la surface ou à l'intérieur du sol». L'administration des terres de réserve appartenait à la Couronne. Par l'entremise des agents des sauvages, la Couronne exerçait des pouvoirs considérables sur les Indiens aux fins d'éducation de leurs enfants. Le transfert d'un Indien ne pouvait se faire d'une bande à une autre qu'avec l'approbation de la Couronne. Avec l'approbation de la Couronne, les Indiens pouvaient obtenir un certificat d'occupation d'une parcelle de terre ne dépassant pas 160 acres. A tout moment, ce certificat pouvait être annulé; mais, tant qu'il subsistait, il assurait au détenteur, à l'exclusion de tous autres, la possession légale des terres y désignées. La capacité des Indiens de disposer de leurs biens par testament était soumise à des restrictions. Il appartenait à la Couronne de nommer les tuteurs ou de les révoquer pour en nommer d'autres pour les mineurs orphelins de père. Les Indiens ne pouvaient vendre

Affairs. The Crown had absolute control over all logging on the reserve. The Crown decided whether an elective system of chiefs and councillors was to be instituted on any particular reserve; the Crown could depose any chief; and the procedures for elections had to be approved by the Crown. The Act did provide for enfranchisement but the procedure was difficult and complex. When Indians became enfranchised there was provision for issue of fee simple title to the land they held under location ticket but any further transfer was subject to Crown approval. The Act also provided substantial penalties for outsiders buying produce from a reserve or a reserve Indian without Crown approval. Alcohol could not be sold to Indians.

Turning now to section 49—that section is in a portion of the Act containing sections 47 to 51 inclusive. The caption or sub-title to that portion reads “Surrender and Forfeiture of Lands in Reserve”. A perusal of these sections convinces me that the primary intention of Parliament in enacting them was to protect the reserve lands from transfer and disposition away from the Indians who had been given possessory, and, in some cases, proprietary rights by other sections of the statute. Most of these sections commence with a prohibition and then provide for certain exceptions from those prohibitions. Section 51 of the Act was considered by the Supreme Court of Canada in the case of *St. Ann's Island Shooting and Fishing Club Limited v. The King*³. In dealing with section 51, Rand J. stated as follows at page 219:

But I agree that s. 51 requires a direction by the Governor in Council to a valid lease of Indian lands. The language of the statute embodies the accepted view that these aborigines are, in effect, wards of the State, whose care and welfare are a political trust of the highest obligation. For that reason, every such dealing with their privileges must bear the imprint of governmental approval, and it would be beyond the power of the Governor in Council to transfer that responsibility to the Superintendent General.

Mr. Justice Rand's characterization of the language of the statute is clearly accurate. Under the

³ [1950] S.C.R. 211.

leurs récoltes aux non-Indiens sans le consentement du surintendant général des affaires des Sauvages. La Couronne exerçait un contrôle absolu sur l'exploitation des bois sur la réserve. Il appartenait à la Couronne de décider s'il fallait introduire un système d'élection des chefs et conseillers dans une réserve donnée: tout chef pouvait être déposé par elle et les modalités électorales devaient être approuvées par la Couronne. L'émancipation était certes prévue par la Loi, mais les modalités en étaient difficiles et compliquées. Lors de leur émancipation, les Indiens pouvaient se voir délivrer un certificat d'occupation pour le terrain qu'ils occupaient, mais tout transfert subséquent était assujéti à l'approbation de la Couronne. De fortes peines étaient prévues pour ceux qui achetaient des produits d'une réserve ou d'un Indien de réserve sans l'approbation de la Couronne. La vente de l'alcool aux Indiens était interdite.

Examinons maintenant l'article 49. Cet article se trouve dans la partie de la Loi qui contient les articles 47 à 51 inclusivement et qui a pour sous-titre «Abandon et confiscation des terres dans les réserves». En lisant attentivement ces articles, je suis persuadé qu'en les adoptant, le législateur visait tout d'abord à protéger les terres de la réserve contre tout transfert ou aliénation au détriment des Indiens qui s'étaient vu accorder les droits d'occupation et, dans certains cas, de propriété, en vertu des autres articles de la Loi. La plupart de ces articles commencent par une interdiction, puis prévoient des exceptions. La Cour suprême du Canada a eu à interpréter l'article 51 de la Loi dans *St. Ann's Island Shooting and Fishing Club Limited c. Le Roi*³. A ce propos, le juge Rand s'est prononcé en ces termes à la page 219:

[TRADUCTION] Je conviens cependant que l'art. 51 requiert un ordre du gouverneur en conseil pour valider une concession de terre indienne. Le libellé de la loi consacre le principe acquis que les autochtones sont, en fait, des pupilles de l'État, dont la subsistance et le bien-être, constituent une obligation politique du niveau le plus élevé. Pour cette raison, tout acte qui affecte leurs privilèges doit être marqué au coin de l'approbation gouvernementale, et le gouverneur en conseil commettrait un excès de pouvoir s'il déléguait cette responsabilité au surintendant général.

L'interprétation donnée par le juge Rand du libellé de la loi est parfaitement judicieuse. En vertu de la

³ [1950] R.C.S. 211.

statute, our native Canadians were, in effect, wards of the state and their care and welfare, while being "a political trust of the highest obligation" was, at the same time, in furtherance of that trust, carefully protected by numerous statutory safeguards. In this context, it is my firm conviction that if the words used in section 49(1) are not susceptible of a plain and unambiguous meaning, (and in my view, as stated earlier, they are clear and unambiguous), then they should be read restrictively so as to protect the majority of band members from irresponsible actions by a minority which could result in an entire reserve being surrendered. Such a result might well have catastrophic consequences for the majority of the Indians living on that reserve. I do not believe that Parliament intended to permit such a possibility to occur.

Counsel in the argument before us suggested three possible interpretations of the language used in section 49(1):

1. The section requires a majority of the eligible voters present at the meeting with a majority of those at the meeting approving the surrender thus implying a quorum provision in the section.

2. The section merely requires a simple majority of those eligible voters who attend the meeting. This would mean that two eligible voters at a meeting at which only three eligible voters were present could surrender an entire reserve.

3. The section requires that a majority of the eligible voters approve the surrender.

The third interpretation is the one urged on us by counsel for the appellants and is the one which in my view is the correct interpretation.

The learned Trial Judge appears to have chosen the first interpretation while not foreclosing the second interpretation. In my view, the second possible interpretation would be completely unreasonable and contrary to the intent of Parliament. For the reasons given *supra*, I think that the first interpretation is also contrary to the intent of Parliament. Additionally, as above stated, it is my

loi, nos Canadiens autochtones étaient de fait des pupilles de l'État et leur subsistance et leur bien-être, tout en étant une « obligation politique du niveau le plus élevé », étaient aux fins mêmes de cette obligation, soigneusement protégés par de nombreuses dispositions légales. Dans ce contexte, je suis fermement convaincu que si les mots employés à l'article 49(1) n'étaient pas susceptibles d'une signification claire et non équivoque et (à mon avis, comme je l'ai indiqué plus haut, leur signification est évidente et non équivoque), il nous incomberait dès lors de les interpréter de façon restrictive afin de protéger la majorité des membres de la bande contre les actes inconsidérés d'une minorité qui pourraient entraîner la cession de la réserve tout entière. Un tel résultat pourrait bien avoir des conséquences catastrophiques pour la majorité des Indiens vivant dans la réserve. Je ne crois pas que le législateur eût toléré qu'une telle éventualité se produise.

Dans sa plaidoirie, l'avocat des appelants fait état de trois interprétations possibles de l'article 49(1):

1. Cet article prévoit que la cession doit être décidée à la majorité de l'assemblée à laquelle doit participer la majorité de ceux qui ont droit de vote, ce dernier impératif étant celui du quorum implicitement prévu par cet article.

2. Cet article ne requiert que la majorité de ceux qui ont droit de vote et qui participent à l'assemblée, auquel cas la cession d'une réserve tout entière pourrait être votée par deux participants qualifiés à une assemblée de trois personnes.

3. Cet article prévoit que la cession doit être approuvée à la majorité de ceux qui ont droit de vote.

La troisième interprétation que fait valoir l'avocat des appelants me paraît celle qui convient.

Le savant juge de première instance semble avoir choisi la première interprétation, sans pour autant écarter la deuxième. A mon avis, la deuxième interprétation est complètement déraisonnable et contraire à l'intention du législateur. Par les motifs susmentionnés, je crois que la première est aussi contraire à l'intention du législateur. En outre, comme je l'ai indiqué plus haut,

opinion that to arrive at this interpretation, it is necessary to remove the comma and insert the word "present" into the section.

Support for the view which I hold can be found, in my opinion, in a perusal of the other voting provisions of this Act. Those sections are sections 17, 166, 167, 183 and 189.

Section 17 describes the procedure to be followed when an Indian of one band is admitted into membership in another band. The provision is for "... a majority vote of a band, or the council of a band ...". It is to be noted that this section refers to "vote" rather than "assent".

Section 166 deals with the election of chiefs and has the same requirement as section 49 regarding who is eligible to vote and goes on to provide that "... the vote of a majority of such members, at a council or meeting of the band ...". Again, the reference is to "vote" rather than "assent". The other interesting feature about section 166 is that it applies: "At the election of a chief or chiefs, or at the granting of any ordinary consent required of a band under this Part ...". (Underlining mine.) The use of this term implies that in other sections and in other situations under Part I of the Act, a special or extraordinary consent may be necessary.

Section 167 deals with the manner in which a band having a council of chiefs or councillors may act. It provides that "... any ordinary consent required of the band may be granted by a vote of a majority of such chiefs or councillors, at a council summoned ...". Again we have the reference to "vote" rather than "assent". Again there is a reference to "any ordinary consent".

Turning now to sections 183 and 189 of the Act: these sections are both contained in Part II of the Act. Part II deals with Indian advancement and is an attempt to give to those bands who, in the opinion of the Governor in Council, are advanced to the point where they are ready for it, a larger voice in their own affairs and in the governing and administration of their own bands. Sections 182 and 183 deal with the election of members of the council. Section 183 provides for the election of these councillors and states that "... the Indian

cette interprétation requiert la substitution du mot «présents» à la virgule dans cet article.

^a Mes conclusions s'éclairent encore à la lumière des autres dispositions relatives au scrutin, savoir les articles 17, 166, 167, 183 et 189 de la Loi.

^b L'article 17, qui décrit la procédure à suivre lorsqu'un Indien d'une bande est admis dans une autre, prévoit l'admission «... par la majorité des votes d'une bande ou du conseil d'une bande...». Il convient de souligner que l'article prévoit le «vote» et non un «assentiment».

^c L'article 166 traite de l'élection de chefs et impose les mêmes conditions de vote que l'article 49. Il prévoit en outre: «... le vote de la majorité de ces membres dans un conseil ou une assemblée de la bande...». Ici encore, il est question de «vote» et non d'«assentiment». L'intérêt de l'article 166 tient encore aux cas où il s'applique: «Lors de l'élection d'un chef ou de chefs, ou de la délibération de quelque consentement ordinaire à donner par une bande en vertu de la présente loi ...». (C'est moi qui souligne.) L'emploi de ce mot sous-entend que dans les autres articles et dans les autres situations qui relèvent de la Partie I de la Loi, un consentement spécial ou extraordinaire est nécessaire.

^d L'article 167 qui traite des modalités d'action d'une bande dotée d'un conseil de chefs ou de conseillers, porte: «... tout consentement ordinaire à donner par la bande peut être donné par le vote de la majorité de ces chefs ou conseillers, à un conseil convoqué...». Encore une fois, il est question de «vote» et non d'«assentiment», et encore une fois, il est question de «tout consentement ordinaire».

^e Passons maintenant aux articles 183 et 189 lesquels figurent tous deux à la Partie II de la Loi qui porte sur l'avancement des Indiens. Il s'agit d'accorder aux bandes qui, de l'avis du gouverneur en conseil, sont prêtes, une part plus active dans leurs affaires et dans l'administration de leurs propres intérêts. Les articles 182 et 183 traitent de l'élection des membres du conseil. L'article 183 prévoit à propos de l'élection des conseillers que «... le sauvage ... qui a ... le plus grand nombre de votes des électeurs ... en est le conseiller ...». Il

... having ... the greatest number of electors ... shall be the councillor ...". It is interesting to note that when Parliament clearly intended to provide that a majority of those voting was sufficient to determine an issue, it had no difficulty in finding apt words to define the requirement. Turning now to section 189, this section deals with the procedure at meetings of band councils. Section 189 reads as follows:

189. Each councillor present shall have a vote on every question to be decided by the council, and such question shall be decided by the majority of votes, the chief councillor voting as a councillor and having also a casting vote, in case the votes would otherwise be equal.

2. Four councillors shall be a quorum for the despatch of any business.

Thus, when band councils are conducting their business, even in the case of "Advanced Bands" under Part II, Parliament has required a quorum of 2/3 of the total number of councillors (the maximum being six pursuant to sections 176 to 181) to carry out the normal routine business of the band and to pass any resolution or motion, a majority of the quorum, namely 1/2 of the total number of councillors. Section 189 aptly illustrates the clear and unambiguous language which, in my view, is necessary to achieve the interpretation of section 49(1) made by the learned Trial Judge and supported by the respondent.

I agree with counsel for the appellants that Parliament could not have intended that a question so fundamental as the breaking up of an entire reserve could proceed with less concurrence than the transaction of ordinary and routine business at a council meeting of an "advanced band" under Part II of the Act.

In my view, the proper approach to the construction of a section of a statute is succinctly stated by E. A. Driedger, Q.C., in his textbook on *The Construction of Statutes*. At page 67, Mr. Driedger states as follows:

To-day there is only one principle or approach, namely, the words of an Act are to be read in their entire context in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act and the intention of Parliament. This principle is expressed repeatedly by modern judges. Lord Atkinson in *Victoria City v. Bishop of Vancouver Island* ([1921] A.C. 384, at p. 387) put it this way:

est intéressant de noter que, lorsque le législateur entendait prévoir qu'il suffisait de la majorité des votants pour décider d'une question, il n'avait aucun mal à trouver les mots propres à expliciter cette condition. Examinons maintenant l'article 189 qui porte sur la procédure à suivre aux assemblées des conseils de bande. Cet article porte:

189. Chaque conseiller présent a droit de vote sur toute question à décider par le conseil, et cette question est décidée à la majorité des voix, le conseiller chef votant comme conseiller et ayant aussi voix prépondérante lorsque d'ailleurs les voix sont également partagées.

2. Quatre conseillers forment quorum pour l'expédition de toute affaire.

Il s'ensuit qu'à l'égard des délibérations des conseils de bande, même dans le cas des «bandes évoluées» faisant l'objet de la Partie II, le législateur prévoit que les deux tiers du nombre total des conseillers (dont le maximum était six conformément aux articles 176 et 181) forment le quorum nécessaire pour l'expédition des affaires courantes de la bande et que les décisions ou résolutions doivent être prises à la majorité de ce quorum, soit la moitié du nombre total des conseillers. L'article 189 donne un parfait exemple de formulation claire et non équivoque qui, à mon avis, eût pu se prêter à l'interprétation qu'a donnée de l'article 49(1) le savant juge de première instance et qu'a fait valoir l'intimée.

Je conviens avec l'avocat des appellants qu'il ne pouvait être dans l'intention du législateur d'exiger, pour une question aussi fondamentale, que le démembrement d'une réserve tout entière, une majorité plus faible que celle requise pour décider d'une affaire courante à l'assemblée du conseil d'une «bande évoluée» visée à la Partie II de la Loi.

A mon avis, la méthode propre d'interpréter un article de loi a été définie en quelques mots par E. A. Driedger, c.r., dans son ouvrage *The Construction of Statutes*, comme suit à la page 67:

[TRADUCTION] De nos jours, un seul principe ou méthode prévaut pour l'interprétation d'une loi: les mots doivent être interprétés selon le contexte, dans leur acception logique courante en conformité avec l'esprit et l'objet de la loi et l'intention du législateur. Ce principe a été repris maintes fois par les juges de notre époque. Dans *Victoria City c. Bishop of Vancouver Island* ([1921] A.C. 384, à la page 387) lord Atkinson l'a exposé en ces termes:

In the construction of statutes their words must be interpreted in their ordinary grammatical sense, unless there be something in the context, or in the object of the statute in which they occur, or in the circumstances with reference to which they are used, to show that they were used in a special sense different from their ordinary grammatical sense.

Applying that approach, I have concluded that, reading the words in section 49(1) in their entire context in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the objects of the Act and the intention of Parliament, the interpretation urged on us by the appellants is the correct one, notwithstanding that the result is a requirement for an absolute majority of the eligible voters. Breaking up a reserve or a part of a reserve is a serious matter with serious consequences not only for the eligible voters but for all the other members of the band as well. In my view, Parliament in using the words of section 49(1) clearly intended to provide a high standard of protection for these bands.

Accordingly, and for the foregoing reasons, I would allow the appeal with costs and answer Question No. 1 in the affirmative since the persons who in the record of poll are listed as being in favour of the surrender did not constitute a majority of the male members of the Enoch Band of the full age of twenty-one years according to subsection (1) of section 49 of the *Indian Act*, R.S.C. 1906, c. 81.

* * *

The following are the reasons for judgment rendered in English by

URIE J.: I have had the advantage of reading the reasons for judgment of Mr. Justice Heald. I regret that I am unable to agree with his conclusion and, therefore, with his proposed disposition of this appeal.

There is no necessity for my repeating the factual background since it has been fully set forth in Heald J.'s reasons.

It is common ground that the learned Judge of first instance correctly concluded [at page 158], for the reasons which he carefully set out, that "the council or meeting required by subsection

Dans l'interprétation des lois, les mots doivent être interprétés selon leur sens logique courant, à moins que quelque chose dans le contexte, ou dans l'objet visé par la loi où ils figurent, ou encore dans les circonstances où ils sont employés n'indiquent qu'ils ont été employés dans un sens spécial et différent de leur acception courante.

En appliquant cette méthode, j'ai conclu que si l'on prenait les mots employés à l'article 49(1) dans leur contexte global, selon leur sens courant et en conformité avec l'esprit et l'objet de la Loi, et avec l'intention du législateur, l'interprétation que faisaient valoir les appelants était celle qu'il fallait retenir, alors même qu'elle requerrait la majorité absolue de ceux qui avaient droit de vote. Le démembrement de tout ou partie d'une réserve est une question importante qui entraînerait de graves conséquences non seulement pour ceux qui ont droit de vote, mais aussi pour tous les membres de la bande. Je pense que par l'article 49(1), le législateur entendait assurer à ces bandes la meilleure protection.

Par ces motifs, j'accueillerais l'appel avec dépens et répondrais à la première question par l'affirmative, puisque les personnes qui, d'après le procès-verbal du vote, ont voté en faveur de la cession, ne représentaient pas la majorité des membres adultes de sexe masculin de la bande Enoch, ainsi que le prévoit le paragraphe (1) de l'article 49 de la *Loi des sauvages*, S.R.C. 1906, c. 81.

* * *

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

LE JUGE URIE: J'ai eu l'avantage de prendre connaissance des motifs de jugement prononcés par le juge Heald. Je regrette de ne pouvoir souscrire à ses conclusions ni, par conséquent, à la suite qu'il entend réserver au présent appel.

Il n'y a pas lieu de rappeler les faits de la cause puisque le juge Heald les a exposés en détail dans ses motifs.

Les deux parties conviennent que le juge de première instance a eu raison de conclure [à la page 158], par les motifs qu'il a exposés en détail, que «le conseil ou l'assemblée qui doit être convo-

49(1)⁴ [of the *Indian Act*] to be held was a council or meeting of the band. It was not a council or meeting of the adult males, *per se*, but a meeting of the band of which the adult males were the enfranchised members.” What is challenged is his interpretation of the following words from section 49(1):

... assented to by a majority of the male members of the band of the full age of twenty-one years, at a meeting or council thereof summoned for that purpose

As Heald J. has pointed out, counsel suggested three possible interpretations of those words:

1. The section requires a majority of the eligible voters present at the meeting with a majority of those at the meeting approving the surrender thus implying a quorum provision in the section.
2. The section merely requires a simple majority of those eligible voters who attend the meeting. This would mean that two eligible voters at a meeting at which only three eligible voters were present could surrender an entire reserve.
3. The section requires that a majority of the eligible voters approve the surrender.

My brother Heald has concluded that the third possible interpretation is the correct one. On the other hand the learned Judge of first instance appears to have accepted the first interpretation as applicable on the facts of this case, although he did not appear to foreclose the applicability of the second interpretation in different circumstances.

With the greatest respect for Mr. Justice Heald's view to the contrary, I do not agree that interpreting the relevant words of the section in

⁴ 49. Except as in this Part otherwise provided, no release or surrender of a reserve, or a portion of a reserve, held for the use of the Indians of any band, or of any individual Indian, shall be valid or binding, unless the release or surrender shall be assented to by a majority of the male members of the band of the full age of twenty-one years, at a meeting or council thereof summoned for that purpose, according to the rules of the band, and held in the presence of the Superintendent General, or of an officer duly authorized to attend such council, by the Governor in Council or by the Superintendent General.

quée en vertu du paragraphe 49(1)⁴ [de la *Loi des sauvages*] est un conseil ou une assemblée de la bande. Il ne s'agit pas d'un conseil ou d'une assemblée composée uniquement des adultes de sexe masculin de la bande, mais bien d'une assemblée de la bande tout entière dont seuls les adultes de sexe masculin sont admissibles à voter.» Ce qui est en cause, c'est son interprétation du passage suivant de l'article 49(1):

... ratifié par la majorité des hommes de la bande qui ont atteint l'âge de vingt et un ans révolus, à une assemblée ou à un conseil convoqué à cette fin

Comme l'a rappelé le juge Heald, l'avocat des appelants estimait que ce passage se prêtait à trois interprétations possibles:

1. Cet article prévoit que la cession doit être décidée à la majorité de l'assemblée à laquelle doit participer la majorité de ceux qui ont droit de vote, ce dernier impératif étant celui du quorum implicitement prévu par cet article.
2. Cet article ne requiert que la majorité de ceux qui ont droit de vote et qui participent à l'assemblée, auquel cas la cession d'une réserve tout entière pourrait être votée par deux participants qualifiés à une assemblée de trois personnes.
3. Cet article prévoit que la cession doit être approuvée à la majorité de ceux qui ont droit de vote.

Mon collègue Heald a conclu que la troisième interprétation était celle qu'il fallait retenir. De son côté, le juge de première instance semblait accepter la première interprétation sans écarter pour autant l'applicabilité de la deuxième interprétation en d'autres circonstances.

Sauf le respect que je dois à l'avis contraire du juge Heald, je ne saurais convenir que la première interprétation ci-dessus du passage applicable de

⁴ 49. Sauf les restrictions autrement établies par la présente Partie, nulle cession et nul abandon d'une réserve ou d'une partie de réserve à l'usage d'une bande, ou de tout sauvage individuel, n'est valide ni obligatoire, à moins que la cession ou l'abandon ne soit ratifié par la majorité des hommes de la bande qui ont atteint l'âge de vingt et un ans révolus, à une assemblée ou à un conseil convoqué à cette fin conformément aux usages de la bande, et tenu en présence du surintendant général, ou d'un fonctionnaire régulièrement autorisé par le gouverneur en conseil ou par le surintendant général à y assister.

the manner suggested by the first possible interpretation requires the substitution of the word "present" for the comma appearing after the words "twenty-one years". I have so concluded because of the use of the word "at" immediately following the comma. It denotes a place—a fixed and definite place. In the context of the section the "place" is a "meeting". It is a mandatory requirement that there be a meeting. Since it is required that there be such a "meeting" it is implied that two or more persons be present.⁵ The phrase immediately preceding the words "at a meeting" instructs how many must be in attendance at the meeting—not simply two or more but a majority of the male members of the band of the full age of twenty-one years. The presence or absence of the comma between the phrases, in my opinion, neither aids in the understanding of the meaning of the section, nor obscures it. By the same token, the inclusion of the word "present" in the section is not necessary for such an understanding. In my view, its inclusion would be superfluous because, as I have endeavoured to show, the words as they appear are clear and unambiguous without it. They show that a majority of the adult male members of the band must be present at a meeting or a council of the band for the purpose of assenting to the release or surrender of a reserve or a portion thereof.

Such a view of the section is consistent with the scheme of the Act as referred to in the reasons for judgment of the Court below and in the reasons of my brother Heald. I need not repeat their review of the portions of the Act necessary to determine the objectives and scheme of the legislation.

However, it is noteworthy, I think, that section 166, also in Part I of the Act, prescribing the method for electing chiefs and for the granting of an ordinary consent, uses much the same language as section 49(1) and includes a comma in exactly the same position as in the latter section. So does section 167. Section 166 reads in part as follows:

... and the vote of a majority of such members, at a council or meeting of the band summoned according to its rules

⁵ *Sharp v. Dawes* (1876-77) 2 Q.B.D. 26 per Coleridge C.J. at p. 29.

cet article requiert la substitution du mot «présents» à la virgule qui suit le mot «révolus». Ma conclusion est dictée par l'emploi du mot «à» après la virgule. Cette préposition indique la position dans un lieu, un lieu fixe et défini. Dans le contexte de l'article, ce «lieu» s'entend d'une «assemblée». Cette assemblée est impérative. Une «assemblée» obligatoire suppose la participation de deux personnes au moins.⁵ Le membre de phrase qui précède les mots «à une assemblée» indique le nombre de personnes dont la présence est requise à l'assemblée; il ne s'agit pas de deux ou de plusieurs personnes, mais de la majorité des hommes de la bande qui ont vingt et un ans révolus. A mon avis, la présence ou l'absence de la virgule entre les membres de phrase n'éclaircit ni n'obscurcit le sens de cet article. De même, l'insertion du mot «présents» n'ajouterait rien à la compréhension de cet article et serait superflu car comme je l'ai montré, la formulation en est déjà claire et non équivoque. Il en ressort qu'une majorité des adultes de sexe masculin de la bande est le quorum requis à une assemblée ou à un conseil de la bande lorsqu'il s'agit de consentir à la cession ou à l'abandon de tout ou partie d'une réserve.

f

L'interprétation ci-dessus est conforme aux fins poursuivies par la Loi, telles que les ont rappelées dans leurs motifs respectifs le juge de première instance et mon collègue Heald. Il est inutile de répéter leur analyse des dispositions de la Loi qui permettent d'en dégager l'esprit et les objectifs.

Il convient de noter toutefois, à mon avis, que l'article 166, qui se trouve aussi dans la Partie I de la Loi, et qui prévoit les modalités d'élection de chefs et de délibération en matière de consentement ordinaire à donner par une bande, emploie à peu près le même langage que l'article 49(1), y compris [dans la version anglaise], une virgule à la même place. Il en est de même pour l'article 167. Voici ce qu'on trouve notamment à l'article 166:

... et le vote de la majorité de ces membres dans un conseil ou une assemblée de la bande, convoquée selon ses usages

⁵ *Sharp c. Dawes* (1876-77) 2 Q.B.D. 26, le juge en chef Coleridge, à la p. 29.

The voting members referred to are the same as those in section 49(1), namely, "the male members of the band of the full age of twenty-one years". In the context, again I think it is clear that the vote will be among the majority of the adult males present at a meeting.

Like the learned Judge below, I do not think that the sections of Part II of the Act upon which counsel for the appellants relied, namely sections 183 and 189, are particularly helpful in ascertaining the meaning of section 49(1) since they use entirely different language. The ordinary rule of construction that the plain grammatical construction of the phrase or words in question is to prevail cannot be displaced by reference to different phrases and words in other parts of statutes unless the grammatical construction is repugnant to the intention of the Act or lead to some manifest absurdity. I have not been persuaded that such is the case here. What is clear is that Parliament used different language in Part II of the Act from that in Part I but I do not think that any inference can be drawn from that fact which would be helpful in interpreting a section in Part I by reference to other sections in Part II which deals with "advanced" Indians.

The agreed statement of facts, of course, discloses that there were between 30 and 33 male members of the Enoch Band of the full age of 21 years (adult males) and who were entitled to vote as at May 8, 1908. Twenty-six of such members attended the meeting on May 13, 1908 and 14 of them assented to the surrender at that time, although it should be noted that the parties are not in agreement that such a meeting, in fact, was held. On the assumption that we were asked to make, namely that such a meeting was held, the 14 who assented to the surrender represented more than half of the majority of adult male members which, in fact, was present at the meeting. The next question then is, what portion of the majority of adult males at the meeting was required to effect the surrender of the reserve, or a portion thereof, in compliance with section 49(1) of the Act? To determine that question resort should be had to the jurisprudence relating to voting requirements in various types of organizations.

Dans cet article, les membres qui votent sont les mêmes qu'à l'article 49(1), savoir «des hommes de la bande qui ont atteint l'âge de vingt et un ans révolus». Dans ce contexte, il est indéniable que le vote doit être le fait de la majorité des adultes de sexe masculin participant à l'assemblée.

Tout comme le juge de première instance, je ne vois pas en quoi les articles de la Partie II de la Loi que cite l'avocat des appelants, nommément les articles 183 et 189, puissent servir à éclaircir le sens de l'article 49(1), puisqu'ils sont couchés dans des termes tout à fait différents. On ne saurait écarter la règle d'interprétation normale selon laquelle les membres de phrase ou les mots doivent être interprétés conformément à la logique et à la grammaire, en invoquant des membres de phrase et des mots différents qui se trouvent dans d'autres parties de la Loi, à moins que l'interprétation selon la norme grammaticale n'aille à l'encontre de la Loi ou ne conduise à résultat manifestement absurde. Il n'appert pas que ce soit le cas en l'espèce. Ce qui est clair, c'est que le législateur a employé dans la Partie II un langage différent de celui de la Partie I; toutefois, je ne pense pas qu'on puisse en tirer une conclusion qui permette d'interpréter un article de la Partie I par référence à d'autres articles de la Partie II, laquelle porte sur l'«Avancement des sauvages».

Il ressort de l'exposé conjoint des faits que la bande Enoch comprenait de 30 à 33 membres de sexe masculin qui avaient vingt et un ans révolus et qui avaient droit de vote à la date du 8 mai 1908. Sur ce nombre, 26 assistèrent à l'assemblée du 13 mai 1908 et 14 d'entre eux consentirent à la cession. Il y a lieu toutefois de noter que les parties sont en désaccord sur la question de savoir si cette assemblée a eu lieu effectivement. A supposer, comme demande en a été faite à la Cour, que cette assemblée a eu lieu, les 14 membres qui ont consenti à la cession représentaient plus que la moitié de la majorité des membres adultes de sexe masculin présents à l'assemblée. Il échet dès lors d'examiner quelle majorité est requise par l'article 49(1) de la Loi pour valider la cession de tout ou partie de la réserve. A cette fin, il faut se fonder sur le droit applicable aux divers types d'organisations en matière de scrutin.

In his reasons for judgment, the learned Judge below dealt [at pages 159-160] with what he termed the common law on the question as follows:

What is now section 21 of the *Interpretation Act* (R.S.C. 1970, c. 1-23) was not in force in 1908. There is a body of common law on the question of quorums and majorities.

With reference to corporations whose charters contained no particular provision to the contrary, the common law distinguished between those composed of a definite number of persons and those composed of an indefinite number of persons. Where the number was definite, as in a church corporation composed of a dean and twelve canons, a majority of that number constituted a quorum to act and the act of a majority of that quorum was the act of the corporation (*Dr. Hascard v. Dr. Somany* (1663) 89 E.R. 380). However, where the number of members was indefinite, as in the case of a municipal corporation consisting of a mayor, twelve aldermen and an indefinite number of burgesses, those assembled even though they did not constitute a majority of all of the burgesses, aldermen and the mayor, constituted a quorum to act and the act of a majority of those assembled was the act of the corporation (*R. v. Varlo, Mayor of Portsmouth* (1775) 98 E.R. 1068). In the case of unincorporated bodies, where a public duty was delegated to certain named persons, all had to join in trying to reach the decision but the act of the majority was the act of the body (*Grindley v. Barker* (1798) 126 E.R. 875). However, where the unincorporated body consisted of an indefinite number of persons, as the general conference of a church, those who actually voted were held to be the necessary quorum and the act of the required majority of those was the act of the body (*Itter v. Howe* (1897) 23 Ont. App. 256). In the result, the common law treated abstainers as neither favouring nor opposing and precluded them, by their mere abstention, from frustrating the will of the body, corporate or otherwise, as expressed by a majority of those who cared enough, one way or another, to take part in the process.

In one class of case, the common law may require that the quorum of an unincorporated body of an indefinite number of persons be a majority of that number rather than only those who actually voted. That is in the area of collective bargaining where the will of "a majority of the employees" is required to be ascertained (*Glass Bottle Blowers' Association v. Dominion Glass Co. Ltd.* [1943] O.W.N. 652).

I think that the above fairly represents the principles to be derived from the cases to which he referred and little would be gained by further commenting on them with two exceptions. The Enoch Band is not, of course, a corporate entity but the *Indian Act* gives to Indian bands some elements of self-government, either by votes of the enfranchised members of the band or through their

Dans ses motifs de jugement, le savant juge de première instance s'est fondé sur ce qui lui paraissait la *common law* en ces termes [aux pages 159 et 160]:

Ce qui est aujourd'hui l'article 21 de la *Loi d'interprétation* (S.R.C. 1970, c. 1-23) n'était pas en vigueur en 1908. Toutefois, il existe des règles de *common law* qui traitent des questions de quorum et de majorité.

Dans le cas des sociétés dont la charte ne renferme aucune disposition spéciale contraire, la *common law* fait une distinction entre les sociétés composées d'un nombre défini de personnes et celles composées d'un nombre indéfini de personnes. Lorsque le nombre de personnes est défini, comme dans le cas d'une société ecclésiastique composée d'un doyen et de douze chanoines, le quorum pour fins de décision est formé d'une majorité de ces personnes et les décisions ainsi prises sont réputées celles de ladite société (*Dr. Hascard c. Dr. Somany* (1663) 89 E.R. 380). Toutefois, lorsque le nombre des membres est indéfini, comme dans le cas d'un conseil municipal composé d'un maire, de douze échevins et d'un nombre indéterminé de citoyens, les personnes réunies en assemblée, bien que ne représentant pas la majorité de toutes les personnes concernées, forment quorum et les décisions prises par la majorité de ces personnes réunies en assemblée sont réputées les décisions du conseil municipal (*R. c. Varlo, Mayor of Portsmouth* (1775) 98 E.R. 1068). Dans le cas d'organismes non constitués, lorsqu'il s'agit de déléguer à des personnes désignées des fonctions à caractère public, toutes les personnes concernées participent au processus décisionnel mais la décision de la majorité est réputée la décision de l'organisme (*Grindley c. Barker* (1798) 126 E.R. 875). Toutefois, lorsqu'un tel organisme est composé d'un nombre indéterminé de personnes comme, par exemple, une conférence ecclésiastique générale, les votants sont réputés constituer le quorum nécessaire et la décision de la majorité de ces derniers est réputée la décision de l'organisme (*Itter c. Howe* (1897) 23 Ont. App. 256). Par voie de conséquence, la *common law* considère les abstentionnistes comme des personnes qui ne sont ni en faveur ni contre les mesures et elles les empêchent, du seul fait de leur abstention, de contrecarrer le désir de l'organisme, qu'il s'agisse ou non d'une société, tel que ce désir a été exprimé par une majorité des personnes qui, d'un côté ou de l'autre, se sont intéressées au processus décisionnel.

Dans certains cas, la *common law* peut exiger que le quorum d'un organisme non constitué, composé d'un nombre indéfini de personnes, corresponde à la majorité de ce nombre indéfini de personnes plutôt qu'à la majorité des personnes qui ont réellement voté. Cette thèse s'applique dans le domaine de la négociation collective où le désir [TRANSCRIPTION] d'une majorité des employés doit être établi (*Glass Bottle Blowers' Association c. Dominion Glass Co. Ltd.* [1943] O.W.N. 652).

Voilà qui, à mon avis, illustre assez bien les principes à dégager de la jurisprudence citée et l'on ne gagnera rien à s'étendre là-dessus, sauf deux remarques. La bande Enoch n'est certes pas une personne morale; mais la *Loi des sauvages* donne aux bandes indiennes une certaine autonomie, laquelle s'exerce soit par le vote des membres ayant droit de vote, soit par l'entremise de leur

councils, which have some of the characteristics of government through municipal corporations. If that is so it does not seem to me unreasonable to accord to such words as "majority" the meaning that is given to them in the context of such governments. For that reason the principles referred to in the reasons from the Court below in respect of local government cases are, to some extent at least, apposite. Most are, however, very old. Perhaps two cases of more recent vintage are of greater interest, particularly since they deal with the number of votes required in situations where the voters are members of unincorporated bodies.

In *Glass Bottle Blowers' Association of the United States and Canada v. Dominion Glass Co. Ltd.*⁶ the Ontario Labour Court had to deal with a certification vote ordered in respect of the competing applications for certification of a bargaining unit by two trade unions. The report on the vote showed that of 502 eligible voters, 460 voted, the vote being 228 in favour of one union and 232 in favour of the other. The problem and how it was resolved is disclosed in the following excerpt from the reasons for judgment of Gillanders J.A. at pp. 654 *et seq.*:

The proper conclusion [as to the effect of the vote] is not free from difficulty. Subs. 1 of s. 13 of the Act as follows:—

A collective bargaining agency claiming to represent the majority of the employees of an employer or of a unit thereof for collective bargaining purposes may apply to the court to be certified as a collective bargaining company.

Subs. 2 makes provision for application by an employer "for an order determining which, if any, collective bargaining agency represents a majority of his employees or a unit thereof for collective bargaining purposes and is entitled to certification as a collective bargaining agency." Subs. 5(b) of the same section provides that the Court may "certify that a collective bargaining agency represents a majority of the employees in such unit, indicating the names of the persons who have been duly appointed or elected representatives thereof".

The question in so far as the vote is concerned is whether or not the result indicates that one of the competing organizations "represents a majority of the employees". The Act clearly indicates that before certification the Court must conclude that the agency "represents a majority of the employees", but the method by which that conclusion may be reached on a vote is not specified.

On first consideration I was impressed with the view that before one could conclude on the evidence provided by a vote

conseil, qui est doté de certains attributs gouvernementaux d'une corporation municipale. S'il en est ainsi, il ne me paraît pas déraisonnable de donner aux mots tels que «majorité» le sens auquel ils s'entendent dans ce contexte gouvernemental. C'est pour cette raison que les principes invoqués par la Division de première instance dans ses motifs de jugement en matière d'administration locale s'appliquent en l'espèce, ne serait-ce que dans une certaine mesure. Toutefois, la plupart des jurisprudences citées sont très anciennes. Peut-être y a-t-il lieu de citer deux causes plus récentes, d'autant plus qu'elles portent sur le nombre de voix requises dans ce cas d'organisations non juridique-ment constituées.

Dans *Glass Bottle Blowers' Association of the United States and Canada c. Dominion Glass Co. Ltd.*⁶, le tribunal des conflits de travail de l'Ontario devait se prononcer sur un vote d'accréditation visant à départager deux syndicats concurrents qui cherchaient à représenter une unité de négociation. Le procès-verbal de vote indiquait que, sur les 502 électeurs inscrits, 460 ont voté, 228 voix étant en faveur d'un syndicat et 232, en faveur de l'autre. L'extrait suivant des motifs de jugement du juge d'appel Gillanders, aux pages 654 et suiv., nous fait voir le problème et sa solution:

[TRADUCTION] Il est difficile de tirer la bonne conclusion [en ce qui concerne la signification du vote]. Le par. 1 de l'art. 13 de la Loi porte:

Un agent négociateur qui entend représenter la majorité des employés d'un employeur ou d'un groupe d'employés en vue de négociations collectives peut demander au tribunal de l'accréditer comme agent négociateur.

Le par. 2 prévoit qu'un employeur peut demander au tribunal de «rendre une ordonnance désignant, le cas échéant, lequel des agents négociateurs représente une majorité de ses employés ou d'un groupe d'employés en vue de négociations collectives et est en droit d'être accrédité comme agent négociateur.» Le par. 5 du même article prévoit que le tribunal peut «déclarer qu'un agent négociateur représente une majorité des employés dans cette unité, en indiquant les noms des personnes qui en ont été régulièrement désignées ou élues comme représentants».

En ce qui concerne le scrutin en cause, il échet d'examiner si le résultat montre que l'un des syndicats concurrents «représente une majorité des employés». La Loi prévoit expressément qu'avant d'accorder l'accréditation, le tribunal doit décider que l'agent «représente une majorité des employés», mais elle est muette quant à la nature du vote qui autorise une telle conclusion.

Tout d'abord, je penchais pour la thèse voulant que, avant de conclure du scrutin qu'une organisation représente une majorité

⁶ [1943] O.W.N. 652.

⁶ [1943] O.W.N. 652.

that an organization represents a majority of the employees, one must find a majority of all eligible employees voting for such organization, and that nothing short of the affirmative votes of a majority of all eligible employees would be sufficient to support such a conclusion. There is force in this view when one keeps in mind that upon certification the representatives of the certified agency speak for all the employees in the unit and the employer is bound to bargain with such representatives with respect to his employees or an appropriate unit thereof. It is urged that this is clearly the only basis by way of vote on which it could be concluded from a vote that the agency seeking certification has attained the standard fixed by the Legislature.

The matter is open to another view. See *The Mayor, Constables and Company of Merchants of the Staple of England v. The Governor and Company of the Bank of England* (1887), 21 Q.B.D. 160 at 165:

The acts of a corporation are those of the major part of the corporators, corporately assembled: Com. Dig. tit. Franchise, F. 11; and, omitting the words "corporately assembled," this is declared by 33 Hen. VIII, c. 27, to be the common law. This means that, in the absence of special custom, the major part must be present at the meeting, and that of that major part there must be a majority in favour of the act or resolution. It was so decided in Easter Term, 1693: *Hascard v. Somany*, Freem. 504, quoted in Viner's Abridgment, tit. Corporations, G. 3, pl. 7; and it was said by Lord Mansfield in *Rex v. Monday*, Cowp. 530 at p. 538, to be undoubted law.

Appropriate bargaining units of employees such as those concerned in these proceedings are not corporations, but in determining what acts may be viewed as those of the unit of employees it seems logical to apply the same principle, subject, of course to applicable statutory provisions.

Where a majority of the eligible employees take part in such a vote and a majority of those so taking part indicate they desire to bargain through a certain agency, that may be viewed as *prima facie* evidence of the wish of the majority taking part in the vote. It follows from this view that in the absence of evidence indicating otherwise, it might be concluded that the agency so selected "represents a majority of the employees".

In considering how one should construe the provisions of the statute in question, it is relevant to have regard to the circumstances and the consequences of whichever construction may be adopted, if both constructions are open. The list of eligible voters fixed for the purpose of taking the vote is at best a somewhat artificial test. In many cases where there is rapid turnover and variation in employment rolls, the settlement of the list of employees as of a certain date leaves something to be desired as a fair basis for a vote. Where a vote is to be taken it should be done as expeditiously as convenient, both for the proper conduct of the vote itself, and to avoid unnecessary protraction of the whole application. If an affirmative vote of an absolute majority of all eligible employees were required before certification, it is apparent that the settlement of the list of eligible voters becomes of increased importance, whether all such employees present themselves to vote or not; and it might well be urged that provision should be made for the votes of

des employés, on doit avoir constaté que la majorité de tous les employés ayant droit de vote a voté pour cette organisation et que rien d'autre ne puisse justifier une telle conclusion. Cette thèse n'est pas sans mérite si l'on considère que, dès l'accréditation, les représentants de l'agent accrédité représentent tous les employés de l'unité de négociation, et que l'employeur est tenu de négocier avec eux au sujet de l'ensemble ou d'un groupe de ses employés. Certains voient dans cette conception du vote la seule qui permette de conclure que l'organisation qui demande l'accréditation a satisfait à la norme imposée par le législateur.

Cette question se prête à une autre interprétation. Voici ce que dit à ce sujet l'arrêt *The Mayor, Constables and Company of Merchants of the Staple of England c. The Governor and Company of the Bank of England* (1887), 21 Q.B.D. 160 à la p. 165:

Les actes d'une société sont ceux de la majorité des associés qui la composent: Com. Dig. tit. Franchise, F. 11; et à quelques mots près, c'est là la règle de *common law* d'après 33 Hen. VIII, c. 27. Cela veut dire qu'en l'absence d'usage spécial, la majorité des associés constitue le quorum et que l'acte ou la décision doit être pris à la majorité de ceux qui participent à l'assemblée. Ce principe a été suivi dans Easter Term, 1693: *Hascard c. Somany*, Freem. 504, cité dans Viner's Abridgment tit. Corporations, G. 3, pl. 7; et dans *Rex c. Monday*, Cowp. 530 à la p. 538, lord Mansfield y voyait une règle de droit établie.

Les unités de négociation régulièrement constituées d'employés comme les employés en cause ne sont pas des sociétés, mais pour déterminer quels actes peuvent être considérés comme ceux de l'unité, il semble logique que le même principe s'applique, sous réserve, bien entendu, des dispositions légales en vigueur.

Lorsque la majorité des employés admissibles à voter prend part au scrutin et que la majorité des votants exprime le désir de négocier par l'entremise d'un certain agent, on peut voir dans ce vote la preuve *prima facie* de l'intention de la majorité de ceux qui y ont pris part. Il s'ensuit qu'en l'absence de preuve contraire, on peut conclure que l'agent ainsi choisi «représente la majorité des employés».

Pour savoir de quelle façon il faut interpréter les dispositions de la loi dont s'agit, il faut prendre en considération les conditions et les conséquences de l'une ou de l'autre interprétation à adopter, si deux interprétations sont possibles. La liste d'électeurs établie aux fins du scrutin est au mieux un critère artificiel. Dans les nombreux cas où le personnel est soumis à un mouvement et des fluctuations rapides, la liste des employés arrêtée à une certaine date constituerait une bien pauvre liste d'électeurs. Lorsqu'un vote est nécessaire, il faut y procéder dans les meilleurs délais, tant pour la bonne tenue du scrutin lui-même que pour éviter la prolongation inutile de toute l'affaire. Si un vote positif de la majorité absolue de tous les employés ayant droit de vote est la condition préalable de l'accréditation, l'établissement de la liste des électeurs devient d'autant plus important, peu importe que les employés se présentent tous au vote ou non: et il y aurait même lieu de prévoir le vote des employés provisoirement absents pour cause de maladie, de vacances ou autre.

employees temporarily absent by reason of illness, holidays, or other reasons.

Further, experience with votes taken by the National War Labour Board in the United States has indicated that to require the vote of an absolute majority might, in some cases, give undue effect to the indifference of a small minority. On the other hand, if one looked upon the vote as conclusive and were prepared, when a majority of all employees voted, to accept the decision of the majority of those voting as the voice of the whole quorum, it might logically be urged that a bare majority of a majority, *i.e.*, 26 per cent. of all employees, could select a bargaining agent.

I am of opinion that where a vote is taken and more than half of the eligible employees in a bargaining unit cast their ballots, and more than half of those so casting their ballots express their desire to bargain through a particular agency, the vote should be viewed as *prima facie* evidence that such agency represents a majority of the employees in such bargaining unit.

The reasoning of Gillanders J.A. commends itself to me assimilating as it does the principles derived from ancient cases to the situation existing in labour matters where the ramifications of a certification vote are of such importance to the members of a bargaining unit. Similarly, in the situation in this case where there is a partial self-determination of proprietary matters given to the Indians by the *Indian Act*, a logical, fair and practical method for the determination of surrender of Indian reserves contemplated within the framework of section 49(1) is provided without the inherent unfairness which would arise if a simple majority of those present at the meeting were accepted as the basis for determination of the question. Furthermore, it avoids another type of unfairness contemplated by Gillanders J.A. when he said "to require the vote of an absolute majority might, in some cases, give undue effect to the indifference of a small minority." I am unable to put the proposition more succinctly.

The only other case to which I would refer briefly is *Knowles v. Zoological Society of London*⁷. In that case the by-laws of the Society enabled new by-laws to be made by giving notice at an ordinary general meeting of fellows and provided that the proposal should be carried "if the majority of fellows entitled to vote" should vote in its favour. On the question whether the majority required by the by-law was a majority of

⁷ [1959] 2 All E.R. 595.

En outre, il ressort de l'expérience acquise en la matière par le National War Labour Board des États-Unis qu'exiger le vote de la majorité absolue des électeurs reviendrait, dans certains cas, à accorder à l'indifférence d'une faible minorité une importance qu'elle ne devrait pas avoir. D'autre part, si l'on considérait le vote comme concluant et si l'on était disposé à accepter, lorsque la majorité de tous les employés a voté, la décision de la majorité des votants comme la voix du quorum tout entier, on pourrait à juste titre soutenir qu'une majorité simple de la majorité, c'est-à-dire 26 p. 100 de tous les employés, pourrait choisir un agent négociateur.

Je suis d'avis que lorsque dans une unité de négociation, plus de la moitié des employés ayant droit de vote participent au vote, que plus de la moitié des votants expriment leur désir de négocier par l'entremise d'un agent donné, on doit voir dans ce vote la preuve *prima facie* que cet agent représente la majorité des employés de cette unité de négociation.

Je souscris à ce raisonnement du juge d'appel Gillanders qui assimile les principes dégagés des anciennes causes à l'état actuel des relations du travail où les conséquences d'un vote d'accréditation sont de première importance pour les membres d'une unité de négociation. De même, dans le cas qui nous intéresse et où les Indiens jouissent, en vertu de la *Loi des sauvages*, d'une autonomie partielle en matière de propriété, l'article 49(1) a mis en place une méthode logique, équitable et pratique pour ce qui est de la cession des réserves indiennes, tout en prévenant l'injustice inhérente qui tiendrait au pouvoir de décision laissé entre les mains de la simple majorité de ceux qui sont présents à l'assemblée. Qui plus est, cette méthode peut prévenir une autre catégorie d'injustice, telle que l'a notée le juge d'appel en ces termes: «exiger le vote de la majorité absolue des électeurs reviendrait, dans certains cas, à accorder à l'indifférence d'une faible minorité une importance qu'elle ne devrait pas avoir.» Je ne saurais moi-même exposer le principe de façon plus succincte.

Je mentionnerais brièvement une autre cause: l'affaire *Knowles c. Zoological Society of London*⁷. Dans cette affaire, les règlements de la société prévoyaient l'adoption de nouveaux règlements par voie d'avis donné à une assemblée générale ordinaire de membres et disposaient que le projet serait adopté [TRADUCTION] «si la majorité des membres ayant droit de vote» votait pour ce projet. Sur la question de savoir si la majorité

⁷ [1959] 2 All E.R. 595.

all fellows of the Society, the English Court of Appeal held, as stated in the head note, that:

Held: the words "majority of fellows entitled to vote" in Ch. 13, s. 3, meant "majority of fellows present at the meeting and entitled to vote thereat", because this was a possible construction of the words in the context of s. 3, which was directed to a particular ordinary meeting, and should be adopted because it avoided inconvenience (for it would not be practicable to know which fellows were disqualified by absence from the country or unable to vote by being in arrear with subscription) and avoided inconsistency with the charters (for the supplemental charter conferred power on a three-quarters majority of those present at a meeting to alter the provisions of the charter which was a document of far greater consequence than the bye-laws).

The circumstances of the case and the reasoning of the Court are not wholly apposite here. However, it is of some importance in my view, since the Court applied the principles from the old cases applicable to corporations to the voting requirements of an unincorporated body.

For all of the foregoing reasons, I would dismiss the appeal with costs.

* * *

MACKAY D.J.: I agree.

requis par le règlement était la majorité de tous les membres de la société, la Cour d'appel d'Angleterre a, d'après le sommaire, statué en ces termes:

[TRADUCTION] Arrêt: les mots «majorité des membres ayant droit de vote» figurant au c. 13, art. 3, s'entendaient de la «majorité des membres présents à l'assemblée et admissibles à y voter» puisqu'il s'agissait là d'une interprétation possible de ces mots dans le contexte de l'art. 3 qui s'appliquait à une assemblée ordinaire donnée, laquelle interprétation devait être adoptée pour éviter l'inconvénient (car il serait impossible de savoir lesquels des membres étaient exclus du droit de suffrage en raison de leur absence du pays ou inhabiles à voter pour non-paiement de cotisations) et l'incompatibilité avec les statuts (car les statuts complémentaires conféraient à la majorité des trois quarts des membres présents à une assemblée le pouvoir de modifier les dispositions des statuts qui étaient un document bien plus important que les règlements).

Ni les faits de cette cause ni le raisonnement de cette Cour ne s'appliquent tout à fait en l'espèce. A mon avis, toutefois, cette affaire présente quelque intérêt, puisque cette Cour a appliqué aux organisations non juridiquement constituées, les règles de vote dégagées d'anciennes causes en matière de sociétés constituées.

Par ces motifs, je rejeterais l'appel avec dépens.

* * *

LE JUGE SUPPLÉANT MACKAY: Je souscris aux motifs ci-dessus.