

A-7-89

A-7-89

Her Majesty the Queen (Appellant)

v.

Glenn Williams (Respondent)

INDEXED AS: WILLIAMS v. CANADA (C.A.)

Court of Appeal, Pratte, Heald and Stone JJ.A.—
Ottawa, May 15 and June 13, 1990.

Income tax — Exemptions — Trial Judge holding regular unemployment insurance benefits exempt under Indian Act, s. 87(b) (personal property of Indian situated on reserve) — Erred in applying “connecting factors” test instead of residence of debtor test — Correctly holding enhanced benefits paid under job creation agreement between Band and C.E.I.C. exempt under Indian Act, s. 90(1)(b).

Native peoples — Taxation — Regular unemployment insurance benefits not income tax exempt under Indian Act, s. 87(b) — Application of residence of debtor test to determine situs of benefits — As C.E.I.C. not having office on reserve nor otherwise resident there, benefits not situated on reserve — Enhanced benefits paid under job creation agreement between Band and C.E.I.C. exempt under s. 90(1)(b).

Unemployment insurance — Income Tax Act, s. 56(1)(a)(iv) requiring unemployment insurance benefits to be included in income — Regular benefits paid to Indian on reserve not exempt under Indian Act, s. 87(b) as not benefits “situated on reserve” — Residence of debtor test applied — Enhanced benefits paid pursuant to job creation agreement between Band and C.E.I.C. exempt under s. 90(1)(b).

Construction of statutes — Indian Act, s. 90(1)(b) providing personal property “given” to Indians under “treaty or agreement” deemed to be situated on reserve — Enhanced unemployment insurance benefits “paid” under job creation agreement between Band and C.E.I.C. considered “given” — Canons of construction applicable to interpretation of other statutes not to be applied to statute relating to Indians if can reasonably be construed to confer tax exemption — If meaning doubtful, to be resolved in favour of Indians.

Creditors and debtors — Situs of simple debt — Trial Judge erred in applying “connecting factors” test to find regular unemployment insurance benefits paid to Indian on reserve “situated on reserve” within Indian Act, s. 87(b) — Residence of debtor proper test.

Sa Majesté la Reine (appelante)

c.

a Glenn Williams (intimé)

RÉPERTORIÉ: WILLIAMS c. CANADA (C.A.)

b Cour d'appel, juges Pratte, Heald et Stone,
J.C.A.—Ottawa, 15 mai et 13 juin 1990.

Impôt sur le revenu — Exemptions — Le juge de première instance a statué que les prestations régulières d'assurance-chômage étaient exonérées en vertu de l'art. 87b) (biens personnels d'un Indien situés sur une réserve) de la Loi sur les Indiens — Il a commis une erreur en appliquant un critère «fondé sur des facteurs de rattachement» au lieu du critère de la résidence du débiteur — Il a statué avec raison que les prestations majorées versées en vertu d'un accord en vue de la création d'emplois conclu entre la bande et la C.E.I.C. étaient exonérées en vertu de l'art. 90(1)b) de la Loi sur les Indiens.

d *Peuples autochtones — Taxation — Les prestations régulières d'assurance-chômage ne sont pas exonérées de l'impôt sur le revenu en vertu de l'art. 87b) de la Loi sur les Indiens — Application du critère de la résidence du débiteur pour déterminer le situs des prestations — Comme la C.E.I.C. n'avait pas de bureau sur la réserve ni aucune autre résidence à cet endroit, les prestations n'étaient pas situées sur la réserve — Les prestations majorées versées en vertu d'un accord en vue de la création d'emplois conclu entre la bande et la C.E.I.C. sont exonérées en vertu de l'art. 90(1)b).*

f *Assurance-chômage — L'art. 56(1)a)(iv) de la Loi de l'impôt sur le revenu exige que les prestations d'assurance-chômage soient incluses dans le revenu — Les prestations régulières versées à un Indien sur une réserve ne sont pas exonérées en vertu de l'art. 87b) de la Loi sur les Indiens car ce ne sont pas des prestations «situées sur une réserve» — Le critère de la résidence du débiteur a été appliqué — Les prestations majorées versées en vertu d'un accord en vue de la création d'emplois conclu entre la bande et la C.E.I.C. sont exonérées en vertu de l'art. 90(1)b).*

g *Interprétation des lois — L'art. 90(1)b) de la Loi sur les Indiens prévoit que les biens personnels «donnés» aux Indiens en vertu d'un «traité ou accord» sont tenus pour situés sur la réserve — Les prestations majorées d'assurance-chômage «payées» en vertu d'un accord en vue de la création d'emplois conclu entre la bande et la C.E.I.C. sont considérées comme étant «données» — Les critères applicables à l'interprétation des autres lois ne doivent pas s'appliquer à une loi relative aux Indiens si elle peut raisonnablement s'interpréter comme conférant une exonération d'impôt — S'il y a ambiguïté, celle-ci doit profiter aux Indiens.*

j *Créanciers et débiteurs — Situs d'une simple dette — Le juge de première instance a commis une erreur en appliquant le critère «fondé sur des facteurs de rattachement» pour conclure que les prestations régulières d'assurance-chômage payées à un Indien sur une réserve sont «situées sur la réserve» au sens de l'art. 87b) de la Loi sur les Indiens — Le critère de la résidence du débiteur est le critère indiqué.*

This was an appeal from the judgment of Cullen J. that regular unemployment insurance benefits received by the respondent, an Indian living on a reserve, were exempt from income tax by virtue of the *Indian Act*, paragraph 87(b). To find that the benefits were "situated on a reserve", the Trial Judge applied a "connecting factors" test, i.e. he considered the place at which the benefits were payable or received, the place at which the services were performed and the residence of the recipient to determine the *situs* of the benefits, instead of looking exclusively at the residence of the debtor. His Lordship also held that enhanced benefits, paid pursuant to a job creation project, resulting from a written agreement between the Band and the Canada Employment and Immigration Commission, were exempt under paragraph 90(1)(b), which provides that personal property given to Indians under a treaty or agreement between a band and the Queen shall be deemed always to be situated on a reserve. The Commission had no office on the Reserve and was not otherwise resident there. The cheques were sent from Vancouver. The issues were whether the Trial Judge erred in applying a "connecting factors" test and in determining that the enhanced benefits were "given" under an "agreement" between a band and the Queen.

Held, the appeal should be allowed in part.

The regular benefits are not exempt as they were not "situated on a reserve". The cases relied upon by Cullen J. had not expanded the test for *situs* of a simple debt. In both cases the same passage from Cheshire's *Private International Law* was cited. That passage states that if the debtor resides in two or more countries, the debt is situated where it is required to be paid by an express or implied provision of the contract, but if the debtor resides in only one country, the debt is situated there. When read in this context the phrase "in the absence of anything in the contract or elsewhere to indicate the contrary" found in Thurlow A.C.J.'s judgment in *National Indian Brotherhood* does not represent a departure from the rule that it is the residence of the debtor that determines the *situs* of a simple contract debt. What was intended was that other factors may be considered in determining the *situs* of a debt where the debtor is resident in more than one country or in a place where the rules of practice permit enforcement of a debt even though the debtor may no longer reside within the jurisdiction of a court. The principle that a court may look to the place where a debt is payable could not be applied unless shown that the Commission was resident both elsewhere in Canada and on the Reserve.

The enhanced benefits were, however, exempt. They were made available to the respondent because of the agreement between the Band and the Crown. The agreement was central to the operation of section 38 of the *Unemployment Insurance Act*. Those benefits were property "given" to an Indian within paragraph 90(1)(b) of the *Indian Act*, not paid under an Act of Parliament. Acceptance of the argument that only an agreement that relates to Indians or Indian bands is intended because the word "treaty" appears immediately before "agree-

Il s'agissait d'un appel formé contre une décision par laquelle le juge Cullen a statué que les prestations régulières d'assurance-chômage reçues par l'intimé, un Indien vivant sur une réserve, étaient exonérées de l'impôt sur le revenu en vertu de l'alinéa 87b) de la *Loi sur les Indiens*. Pour déterminer que les prestations étaient «situées sur une réserve», le juge de première instance a appliqué un critère «fondé sur des facteurs de rattachement», c'est-à-dire qu'il a tenu compte de l'endroit où les prestations devaient être payées ou étaient reçues, de l'endroit où les services étaient rendus et de la résidence du prestataire afin de déterminer le *situs* des prestations, au lieu de prendre en considération uniquement la résidence du débiteur. Le juge a également statué que les prestations majorées, payées conformément à un projet créateur d'emplois, découlant d'un accord conclu par écrit entre la bande et la Commission de l'emploi et l'immigration du Canada, étaient exonérées en vertu de l'alinéa 90(1)b), qui prévoit que les biens personnels donnés aux Indiens en vertu d'un traité ou d'un accord entre une bande et Sa Majesté doivent toujours être tenus pour situés sur une réserve. La Commission n'avait pas de bureau sur la réserve ni aucune autre résidence à cet endroit. Les chèques étaient expédiés de Vancouver. La question était de savoir si le juge de première instance avait commis une erreur en appliquant un critère «fondé sur des facteurs de rattachement» et en déterminant que les prestations majorées étaient «données» en vertu d'un «accord» entre une bande et Sa Majesté.

Arrêt: l'appel devrait être accueilli en partie.

Les prestations régulières ne sont pas exonérées, car elles n'étaient pas «situées sur une réserve». Les décisions sur lesquelles s'est appuyé le juge Cullen n'avaient pas étendu le critère servant à établir le *situs* d'une simple dette. C'est le même passage tiré de l'ouvrage de Cheshire intitulé *Private International Law* qui a été cité dans les deux affaires. Ce passage mentionne que, si le débiteur réside dans deux pays ou plus, la dette est située là où une disposition expresse ou implicite du contrat exige qu'elle soit payée, mais si le débiteur réside dans un seul pays, la dette est située à cet endroit. Interprétée dans ce contexte, l'expression «en l'absence de toute disposition contraire dans le contrat ou dans tout autre document» figurant dans la décision rendue par le juge en chef adjoint Thurlow dans l'affaire *National Indian Brotherhood* ne représente pas une dérogation à la règle selon laquelle c'est la résidence du débiteur qui détermine le *situs* d'une simple dette contractuelle. Ce que l'on voulait, c'était que d'autres facteurs puissent être pris en considération pour déterminer le *situs* d'une dette lorsque le débiteur a sa résidence dans plus d'un pays ou dans un endroit où les règles de pratique permettent l'exécution d'une dette même si le débiteur ne réside peut-être plus dans le ressort du tribunal. La règle selon laquelle le tribunal peut tenir compte de l'endroit où la dette doit être payée ne pourrait pas être appliquée à moins d'établir que la Commission avait une résidence ailleurs au Canada et sur la réserve.

Les prestations majorées étaient toutefois exonérées. Elles ont été versées à l'intimé en raison de l'accord conclu entre la bande et la Couronne. L'accord était essentiel à l'application de l'article 38 de la *Loi sur l'assurance-chômage*. Ces prestations constituaient des biens «donnés» à un Indien au sens de l'alinéa 90(1)b) de la *Loi sur les Indiens* et n'avaient pas été payées en vertu d'une loi du Parlement. Admettre l'argument selon lequel il ne peut être question que d'un accord qui vise les Indiens ou les bandes indiennes étant donné que le mot «traité» figure

ment” in paragraph 90(1)(b), would be to ignore the principle that canons of construction applicable to the interpretation of other statutes are not to be applied to the interpretation of a statute relating to Indians if the language of such a statute can reasonably be construed to confer tax exemption. The agreement was in furtherance of a national policy, but it remained an “agreement” in a broad sense. At the very least its meaning is doubtful and such doubt should be resolved in favour of the Indians.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Employment and Immigration Reorganization Act, S.C. 1976-77, c. 54, ss. 10, 11.

Indian Act, R.S.C. 1970, c. 1-6, ss. 87(b) (as am. by S.C. 1980-81-82-83, c. 47, s. 25), 90(1)(b).

Income Tax Act, R.S.C. 1952, c. 148, ss. 56(1)(a) (as am. by S.C. 1970-71-72, c. 63, s. 1; 1980-81-82-83, c. 140, s. 26), 81(1)(a) (as am. by S.C. 1980-81-82-83, c. 140, s. 46).

Unemployment Insurance Act, 1971, S.C. 1970-71-72, c. 48, s. 38 (as am. by S.C. 1976-77, c. 54, s. 41).

Unemployment Insurance Act, R.S.C., 1985, c. U-1, s. 117(2).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

R. v. National Indian Brotherhood, [1979] 1 F.C. 103 (T.D.); *Nowegijick v. The Queen*, [1983] 1 S.C.R. 29; (1983), 144 D.L.R. (3d) 193; [1983] 2 C.N.L.R. 89; [1983] CTC 20; 83 DTC 5041; 46 N.R. 41.

REVERSED:

Williams v. Canada, [1989] 2 F.C. 318; (1988), 24 C.C.E.L. 119; [1989] 1 C.N.L.R. 184; [1989] 1 C.T.C. 117; 89 DTC 5032; 24 F.T.R. 169 (T.D.).

REFERRED TO:

R. v. Sparrow, [1990] 1 S.C.R. 1075; *Commissioner of Stamps v. Hope*, [1891] A.C. 476 (P.C.); *New York Life Insurance Co. v. Public Trustee*, [1924] 2 Ch. 101 (C.A.); *Kwok v. Comr. of Estate Duty*, [1988] 1 W.L.R. 1035 (P.C.); *English, Scottish and Australian Bank, Ltd. v. Commissioners of Inland Revenue*, [1932] A.C. 238 (H.L.); *Alloway v Phillips (Inspector of Taxes)*, [1980] 3 All ER 138 (C.A.); *Re Banque des Marchands de Moscou (Koupetschesky)*, [1954] 2 All E.R. 746 (Ch.D.); *Bank of Nova Scotia v. Blood*, Appeal #10275, judgment dated July 7, 1989, Alta. C.A., not yet reported; *Saugeen Indian Band v. Canada*, [1990] 1 F.C. 403; (1989), 104 N.R. 201 (C.A.); *Metlakatla Ferry Service Ltd. v. The Queen in Right of British Columbia* (1987), 37 D.L.R. (4th) 322; 12 B.C.L.R. (2d) 308; [1987] 2 C.N.L.R. 95 (B.C.C.A.); *Mitchell v. Sandy Bay Indian Band*, [1983] 5 W.W.R. 117; (1983), 22 Man. R. (2d) 286; [1983] 4 C.N.L.R. 50 (Man. Q.B.).

immédiatement avant le mot «accord» à l'alinéa 90(1)(b), ce serait ne pas tenir compte de la règle selon laquelle les critères applicables à l'interprétation des autres lois ne doivent pas s'appliquer à l'interprétation d'une loi visant les Indiens si le texte d'une telle loi peut raisonnablement s'interpréter comme conférant une exonération d'impôt. L'accord a été conclu en vue de promouvoir une politique nationale, mais il n'en demeurerait pas moins un «accord» dans un sens large. Il y a à tout le moins une ambiguïté, et celle-ci devrait profiter aux Indiens.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Loi de l'impôt sur le revenu. S.R.C. 1952, chap. 148, art. 56(1)(a) (mod. par S.C. 1970-71-72, chap. 63, art. 1; 1980-81-82-83, chap. 140, art. 26), 81(1)(a) (mod. par S.C. 1980-81-82-83, chap. 140, art. 46).

Loi de 1971 sur l'assurance-chômage, S.C. 1970-71-72, chap. 48, art. 38 (mod. par S.C. 1976-77, chap. 54, art. 41).

Loi régissant l'emploi et l'immigration, S.C. 1976-77, chap. 54, art. 10, 11.

Loi sur l'assurance-chômage, L.R.C. (1985), chap. U-1, art. 117(2).

Loi sur les Indiens, S.R.C. 1970, chap. I-6, art. 87(b) (mod. par S.C. 1980-81-82-83, chap. 47, art. 25), 90(1)(b).

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

R. c. National Indian Brotherhood, [1979] 1 C.F. 103 (1^{re} inst.); *Nowegijick c. La Reine*, [1983] 1 R.C.S. 29; (1983), 144 D.L.R. (3d) 193; [1983] 2 C.N.L.R. 89; [1983] CTC 20; 83 DTC 5041; 46 N.R. 41.

DÉCISION INFIRMÉE:

Williams c. Canada, [1989] 2 C.F. 318; (1988), 24 C.C.E.L. 119; [1989] 1 C.N.L.R. 184; [1989] 1 C.T.C. 117; 89 DTC 5032; 24 F.T.R. 169 (1^{re} inst.).

DÉCISIONS CITÉES:

R. c. Sparrow, [1990] 1 R.C.S. 1075; *Commissioner of Stamps v. Hope*, [1891] A.C. 476 (P.C.); *New York Life Insurance Co. v. Public Trustee*, [1924] 2 Ch. 101 (C.A.); *Kwok v. Comr. of Estate Duty*, [1988] 1 W.L.R. 1035 (P.C.); *English, Scottish and Australian Bank, Ltd. v. Commissioners of Inland Revenue*, [1932] A.C. 238 (H.L.); *Alloway v Phillips (Inspector of Taxes)*, [1980] 3 All ER 138 (C.A.); *Re Banque des Marchands de Moscou (Koupetschesky)*, [1954] 2 All E.R. 746 (Ch.D.); *Bank of Nova Scotia v. Blood*, appel #10275, jugement en date du 7 juillet 1989, C.A. Alb., encore inédit; *Bande indienne de Saugeen c. Canada*, [1990] 1 C.F. 403; (1989), 104 N.R. 201 (C.A.); *Metlakatla Ferry Service Ltd. v. The Queen in Right of British Columbia* (1987), 34 D.L.R. (4th) 322; 12 B.C.L.R. (2d) 308; [1987] 2 C.N.L.R. 95 (C.A.C.-B.); *Mitchell v. Sandy Bay Indian Band*, [1983] 5 W.W.R. 117; (1983), 22 Man. R. (2d) 286; [1983] 4 C.N.L.R. 50 (B.R. Man.).

AUTHORS CITED

Castel, J.-G. *Conflict of Laws: cases, notes and materials*, 2nd ed., Toronto: Butterworths, 1968.
 Cheshire, Geoffrey Chevalier *Private International Law*, 7th ed. London: Butterworths, 1965.
 Cheshire and North *Private International Law* 10th ed. by P.M. North, London: Butterworths, 1979.

COUNSEL:

Ian MacGregor, Q.C. and *Sandra E. Phillips* b
 for appellant.
Gary S. Snarch and *Tara Wintjes* for
 respondent.

SOLICITORS:

Deputy Attorney General of Canada for
 appellant.
Snarch & Allen, Vancouver, for respondent.

*The following are the reasons for judgment
 rendered in English by*

STONE J.A.: This is an appeal from a judgment of the Trial Division rendered December 15, 1988,¹ whereby the respondent's appeal from an assessment of income tax was allowed with costs. The issue before the Trial Judge was whether the Minister of National Revenue had properly included in the computation of the respondent's income amounts of regular and enhanced unemployment insurance benefits received by him in the 1984 taxation year, pursuant to paragraph 56(1)(a) of the *Income Tax Act*, R.S.C. 1952, c. 148, as amended [by S.C. 1970-71-72, c. 63, s. 1; 1980-81-82-83, c. 140, s. 26].² In allowing the appeal, the learned Trial Judge concluded that these amounts were exempt from income tax by virtue of the

DOCTRINE

Castel, J.-G. *Conflict of Laws: cases, notes and materials*, 2^e éd., Toronto, Butterworths, 1968.
 Cheshire, Geoffrey Chevalier *Private International Law*, 7^e éd. London: Butterworths, 1965.
 Cheshire et North *Private International Law*, 10^e éd. par P.M. North, London: Butterworths, 1979.

AVOCATS:

Ian MacGregor, c.r. et *Sandra E. Phillips*
 pour l'appelante.
Gary S. Snarch et *Tara Wintjes* pour l'intimé.

c PROCUREURS:

Le sous-procureur général du Canada pour
 l'appelante.
Snarch & Allen, Vancouver, pour l'intimé.

d

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

LE JUGE STONE, J.C.A.: Il s'agit d'un appel formé contre un jugement par lequel la Section de première instance a, le 15 décembre 1988¹, accueilli avec dépens l'appel interjeté par l'intimé d'une cotisation d'impôt sur le revenu. La question dont était saisi le juge de première instance était de savoir si le ministre du Revenu national avait eu raison d'inclure dans le calcul du revenu de l'intimé les montants des prestations régulières et des prestations majorées d'assurance-chômage qu'il avait reçues durant l'année d'imposition 1984, en conformité avec l'alinéa 56(1)a) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, S.R.C. 1952, chap. 148 et ses modifications [S.C. 1970-71-72, chap. 63, art. 1; 1980-81-82-83, chap. 140, art. 26].² Pour accueillir l'appel, le juge de première instance a conclu que ces montants étaient exonérés de l'impôt sur le revenu en vertu des dispositions de

¹ *Williams v. Canada*, [1989] 2 F.C. 318 (T.D.).

² 56. (1) Without restricting the generality of section 3, there shall be included in computing the income of a taxpayer for a taxation year,

(a) any amount received by the taxpayer in the year as, on account or in lieu of payment of, or in satisfaction of,

(iv) a benefit under the *Unemployment Insurance Act*, 1971,

¹ *Williams c. Canada*, [1989] 2 C.F. 318 (1^{re} inst.).

² 56. (1) Sans restreindre la portée générale de l'article 3, sont à inclure dans le calcul du revenu d'un contribuable pour une année d'imposition

a) toute somme reçue par le contribuable dans l'année au titre, ou en paiement intégral ou partiel,

(iv) d'une prestation versée en vertu de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*,

provisions of paragraph 81(1)(a) [as am. *idem*, s. 46] of the Act³ and paragraphs 87(b) [as am. by S.C. 1980-81-82-83, c. 47, s. 25] and 90(1)(b) of the *Indian Act*, R.S.C. 1970, c. I-6.⁴

l'alinéa 81(1)a) [mod., *idem*, art. 46] de la Loi³ et des alinéas 87b) [mod. par S.C. 1980-81-82-83, chap. 47, art. 25] et 90(1)b) de la *Loi sur les Indiens*, S.R.C. 1970, chap. I-6⁴.

³ 81. (1) There shall not be included in computing the income of a taxpayer for a taxation year,

(a) an amount that is declared to be exempt from income tax by any other enactment of the Parliament of Canada, other than an amount received or receivable by an individual that is exempt by virtue of a provision contained in a tax convention or agreement with another country that has the force of law in Canada;

⁴ These sections read:

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

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

(b) the personal property of an Indian or band situated on a reserve;

and no Indian or band is subject to taxation in respect of the ownership, occupation, possession or use of any property mentioned in paragraph (a) or (b) or is otherwise subject to taxation in respect of any such property; and no succession duty, inheritance tax or estate duty is payable on the death of any Indian in respect of such property or the succession thereto if the property passes to an Indian, nor shall any such property be taken into account in determining the duty payable under the *Dominion Succession Duty Act*, being chapter 89 of the Revised Statutes of Canada, 1952, or the tax payable under the *Estate Tax Act*, on or in respect of other property passing to an Indian.

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

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

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

shall be deemed always to be situated on a reserve.

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

(3) Every person who enters into any transaction that is void by virtue of subsection (2) is guilty of an offence, and every person who, without the written consent of the Minister, destroys personal property that is by this section deemed to be situated on a reserve, is guilty of an offence.

³ 81. (1) Ne sont pas inclus dans le calcul du revenu d'un contribuable pour une année d'imposition:

a) une somme exonérée de l'impôt sur le revenu par toute autre loi du Parlement du Canada, autre qu'un montant reçu ou à recevoir par un particulier qui est exonéré en vertu d'une disposition d'une convention ou d'un accord fiscal conclu avec un autre pays et qui a force de loi au Canada;

⁴ Ces articles sont ainsi libellés:

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

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

b) les biens personnels d'un Indien ou d'une bande situés sur une réserve;

et nul Indien ou bande n'est assujéti à une taxation concernant la propriété, l'occupation, la possession ou l'usage d'un bien mentionné aux alinéas a) ou b) ni autrement soumis à une taxation quant à l'un de ces biens. Aucun droit de mutation par décès, taxe d'héritage ou droit de succession n'est exigible à la mort d'un Indien en ce qui concerne un bien de cette nature ou la succession audit bien, si ce dernier est transmis à un Indien, et il ne sera tenu compte d'aucun bien de cette nature en déterminant le droit payable, en vertu de la *Loi fédérale sur les droits successoraux*, chapitre 89 des Statuts révisés du Canada de 1952, ou l'impôt payable en vertu de la *Loi de l'impôt sur les biens transmis par décès*, sur d'autres biens transmis à un Indien ou à l'égard de ces autres biens.

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

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

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

sont toujours tenus pour situés sur une réserve.

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

(3) Quiconque conclut une opération déclarée nulle par le paragraphe (2) est coupable d'une infraction; est aussi coupable d'une infraction quiconque détruit, sans le consentement écrit du Ministre, un bien personnel considéré, selon le présent article, comme situé sur une réserve.

THE FACTS

The pertinent facts are fully set forth by the Trial Judge. I shall merely summarize them. The respondent is an Indian within the meaning of the *Indian Act*. In 1984, while he was a member of the Penticton Indian Band (the "Band") residing on the Penticton Indian Reserve No. 1 (the "Reserve"), he received the following unemployment insurance benefits:

(a) regular unemployment insurance benefits at a rate of \$225 per week for a period of 13 weeks commencing January 1, aggregating \$2,925. The respondent qualified to receive these benefits by being employed with Greenwood Forest Products Ltd., a company situate on the Reserve, during the years 1982 and 1983;

(b) regular unemployment insurance benefits at a rate of \$158 per week for 2 weeks commencing June 17, 1984 aggregating \$316. The respondent qualified to receive these benefits by being employed on a "NEED Project" on the Reserve for the period from March 23 to June 1, 1984;

(c) enhanced unemployment insurance benefits at the rate of \$157 per week for 25 weeks commencing July 2, the said sum being in addition to regular benefits of \$158 per week received in the same period. These benefits were received under a job creation project administered on the Reserve by the Band pursuant to the provisions of section 38 of the *Unemployment Insurance Act, 1971*, S.C. 1970-71-72, c. 48, as amended [by S.C. 1976-77, c. 54, s. 41].⁵ As an unemployment insurance claimant the respondent was eligible to work on the job creation project.

⁵ 38. (1) For the purposes of this section, a job creation project means a project that is approved by the Commission for the purposes of this section under a program designed primarily to create employment and conducted by the Government of Canada pursuant to any Act of Parliament.

(2) Benefit otherwise payable under this Part to a claimant who takes employment on a job creation project may, at the discretion of the Commission and subject to subsection (10), be paid in the manner prescribed.

(3) For the purposes of this Part, a week during which the claimant is employed on a job creation project and is paid benefit under subsection (2), shall be deemed to be a week of unemployment and for the purposes of this Part, Part IV, of the *Income Tax Act* and the *Canada Pension Plan*, any benefit paid to a claimant under subsection (2) shall be deemed not to be remuneration from employment.

LES FAITS

Les faits pertinents sont exposés intégralement par le juge de première instance. Je ne ferai que les résumer. L'intimé est un Indien au sens de la *Loi sur les Indiens*. En 1984, alors qu'il était membre de la bande indienne de Penticton (la «bande») qui réside sur la réserve indienne n° 1 de Penticton (la «réserve»), il a reçu les prestations suivantes d'assurance-chômage:

a) des prestations régulières d'assurance-chômage au montant de 225 \$ par semaine pendant une période de 13 semaines à partir du 1^{er} janvier, pour un total de 2 925 \$. L'intimé était admissible à ces prestations pour avoir travaillé pour Greenwood Forest Products Ltd., une compagnie située sur la réserve, pendant les années 1982 et 1983;

b) des prestations régulières d'assurance-chômage au montant de 158 \$ par semaine pendant 2 semaines à partir du 17 juin 1984, pour un total de 316 \$. L'intimé était admissible à ces prestations pour avoir travaillé dans le cadre d'un «projet RELAIS» sur la réserve pendant la période allant du 23 mars au 1^{er} juin 1984;

c) des prestations majorées d'assurance-chômage au montant de 157 \$ par semaine pendant 25 semaines à partir du 2 juillet, ladite somme étant en sus des prestations régulières de 158 \$ par semaine reçues durant la même période. Ces prestations ont été reçues en vertu d'un projet créateur d'emplois administré sur la réserve par la bande conformément aux dispositions de l'article 38 de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*, S.C. 1970-71-72, chap. 48 et ses modifications [S.C. 1976-77, chap. 54, art. 41].⁵ En tant que prestataire d'assurance-chômage, l'intimé était admissible à un emploi dans un projet créateur d'emplois.

⁵ 38. (1) Aux fins du présent article, un projet créateur d'emplois désigne un projet approuvé par la Commission dans le cadre d'un programme destiné principalement à créer des emplois et mis en œuvre par le gouvernement du Canada en vertu d'une loi du Parlement.

(2) Le prestataire embauché dans un projet créateur d'emplois peut, à la discrétion de la Commission et de la manière prescrite, sous réserve du paragraphe (10), recevoir les prestations autrement prévues à la présente Partie.

(3) Aux fins de la présente Partie, toute semaine au cours de laquelle un prestataire occupe un poste dans un projet créateur d'emplois et reçoit des prestations en vertu du paragraphe (2), est considérée comme une semaine de chômage et, aux fins de la présente Partie, de la Partie IV, de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et du *Régime de pensions du Canada*, les prestations reçues par un prestataire ne sont pas considérées comme rémunération provenant d'un emploi.

The circumstances surrounding the receipt of the enhanced benefits require a further word of explanation. By a written agreement dated March 28, 1984 between the Band and the Canada Employment and Immigration Commission it was agreed that a job creation project, within the meaning of section 38 of the *Unemployment Insurance Act, 1971*, would be carried out on the Reserve. The project was to run from March 30 until December 21, 1984. The Commission had no office on the Reserve and was not otherwise resident there. According to the record, the cheques representing all benefits were mailed from the Commission's Regional Computer Centre in Vancouver.

THE ISSUES

The appellant asserts that the Trial Judge erred in two ways, namely, by applying a "connecting factors" test in determining whether the regular unemployment insurance benefits constituted "property . . . situated on a reserve" within the meaning of paragraph 87(b) of the *Indian Act* and, secondly, in determining that the enhanced unemployment insurance benefits were given "under" an "agreement" between a band and Her Majesty within the meaning of paragraph 90(1)(b) of that Act.

DISCUSSION

These issues require separate treatment and I shall deal with them in turn.

Are the regular unemployment insurance benefits exempt from income tax by virtue of paragraph 87(b) of the *Indian Act*?

The learned Trial Judge was of the opinion that the regular unemployment insurance benefits were exempt from taxation because they fell within the words "personal property . . . situated on a reserve"⁶ in paragraph 87(b) of the *Indian Act*. In so concluding, he appears to have been much influenced by certain views expressed by Thurlow A.C.J. (as he then was) in *R. v. National Indian Brotherhood*, [1979] 1 F.C. 103 (T.D.), where the

⁶ No question arises that the benefits received, both regular and enhanced, are "personal property" within the meaning of paragraph 87(b) (see *Nowegijick v. The Queen*, [1983] 1 S.C.R. 29, at p. 38).

Les circonstances entourant la réception des prestations majorées exigent une explication supplémentaire. Dans une entente écrite intervenue le 28 mars 1984 entre la bande et la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, il a été convenu de réaliser sur la réserve un projet créateur d'emplois, au sens de l'article 38 de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*. Le projet devait fonctionner du 30 mars au 21 décembre 1984. La Commission n'avait pas de bureau sur la réserve et n'y résidait d'aucune autre manière. Selon le dossier, les chèques représentant toutes les prestations ont été expédiés du Centre d'informatique régional de la Commission à Vancouver.

LES QUESTIONS EN LITIGE

L'appelante soutient que le juge de première instance a commis deux erreurs, à savoir premièrement en appliquant un critère «fondé sur des facteurs de rattachement» pour déterminer si les prestations régulières d'assurance-chômage constituaient «un bien situé sur une réserve» au sens de l'alinéa 87b) de la *Loi sur les Indiens* et deuxièmement pour déterminer que les prestations majorées d'assurance-chômage avaient été données «en vertu» d'un «accord» entre une bande et Sa Majesté au sens de l'alinéa 90(1)b) de cette Loi.

L'ANALYSE

Ces questions doivent être traitées séparément et je les aborderai à tour de rôle.

Les prestations régulières d'assurance-chômage sont-elles exonérées de l'impôt sur le revenu en vertu de l'alinéa 87b) de la *Loi sur les Indiens*?

Le juge de première instance était d'avis que les prestations régulières d'assurance-chômage étaient exonérées d'impôt parce qu'elles étaient visées par les mots «biens personnels . . . situés sur une réserve»⁶ figurant à l'alinéa 87b) de la *Loi sur les Indiens*. Pour en arriver à cette conclusion, il semble avoir été beaucoup influencé par certaines opinions exprimées par le juge en chef adjoint Thurlow (tel était son titre à l'époque) dans l'af-

⁶ Il n'y a pas de doute que les prestations reçues, tant régulières que majorées, dont des «biens personnel» au sens de l'alinéa 87b) (voir *Nowegijick c. La Reine*, [1983] 1 R.C.S. 29, à la p. 38).

question was whether salaries payable to Indian employees by the corporate respondent, resident in Ottawa, by cheque drawn on an Ottawa bank was “property . . . situated on a reserve” under paragraph 87(b). At page 109 the learned Associate Chief Justice said:

A chose in action such as the right to a salary in fact has no situs. But where for some purpose the law has found it necessary to attribute a situs, in the absence of anything in the contract or elsewhere to indicate the contrary, the situs of a simple contract debt has been held to be the residence or place where the debtor is found. See Cheshire, *Private International Law*, seventh edition, pp. 420 *et seq.*

Although the point was not argued in *Nowegijick v. The Queen*, [1983] 1 S.C.R. 29, the views of the Associate Chief Justice were approved by Dickson J. (as he then was) in the following passage, at page 34:

One point might have given rise to argument. Was the fact that the services were performed off the reserve relevant to the situs? The Crown conceded in argument, correctly in my view, that the situs of the salary which Mr. Nowegijick received was sited on the reserve because it was there that the residence or place of the debtor, the Gull Bay Development Corporation, was to be found and it was there the wages were payable. See Cheshire and North, *Private International Law* (10th ed., 1979) at pp. 536 *et seq.* and also the judgment of Thurlow A.C.J. in *R. v. National Indian Brotherhood*, [1979] 1 F.C. 103 particularly at pp. 109 *et seq.*

The question in that case was whether wages payable to an Indian residing on a reserve by a corporation also resident on the reserve for work performed off the reserve was “property . . . situated on a reserve” within the meaning of paragraph 87(b) of the *Indian Act*.

Another source of guidance for the learned Trial Judge was the approach taken by Dickson J. in *Nowegijick* for the interpretation of treaties and statutes relating to Indians. He said, at page 36:

It is legal lore that, to be valid, exemptions to tax laws should be clearly expressed. It seems to me, however, that treaties and statutes relating to Indians should be liberally construed and doubtful expressions resolved in favour of the Indians. If the statute contains language which can reasonably be construed to confer tax exemptions that construction, in my view, is to be

faire *R. c. National Indian Brotherhood*, [1979] 1 C.F. 103 (1^{re} inst.), dans laquelle la question était de savoir si les traitements payables à des travailleurs indiens par la société intimée, qui avait sa résidence à Ottawa, au moyen de chèques tirés sur une banque d'Ottawa constituaient des «biens . . . situés sur une réserve» au sens de l'alinéa 87b). À la page 109, le juge en chef adjoint a déclaré:

Un droit incorporel, comme le droit à un traitement, n'a véritablement pas de situs. Mais lorsque, pour une fin déterminée, la loi a jugé nécessaire de lui en attribuer un, et en l'absence de toute disposition contraire dans le contrat ou dans tout autre document, les tribunaux ont établi que le situs d'une simple dette contractuelle est la résidence du débiteur ou le lieu où il se trouve. Voir Cheshire, *Private International Law*, 7^e édition, pages 420 et suivantes.

Bien que ce point n'ait pas été débattu dans l'arrêt *Nowegijick c. La Reine*, [1983] 1 R.C.S. 29, le juge Dickson (tel était son titre à l'époque) était d'accord avec les opinions du juge en chef adjoint dans le passage suivant, à la page 34:

Un point aurait pu soulever un débat. Le fait que les services ont été rendus à l'extérieur d'une réserve était-il pertinent relativement au situs? Sa Majesté a reconnu au cours des plaidoiries, avec raison selon moi, que le situs du salaire de M. Nowegijick était la réserve parce que c'est là où la débitrice, Gull Bay Development Corporation, avait sa résidence ou son lieu d'affaires et parce que c'est là que le salaire devait être payé. Voir Cheshire et North, *Private International Law* (10^e éd., 1979), aux pp. 536 et suiv. et aussi le jugement du juge en chef adjoint Thurlow dans l'affaire *R. c. National Indian Brotherhood*, [1979] 1 C.F. 103, particulièrement aux pp. 109 et suivantes.

Dans cette affaire-là, la question était de savoir si les salaires qui devaient être payés à un Indien résidant sur une réserve par une compagnie qui y avait également sa résidence pour un travail effectué en dehors de la réserve constituaient des «biens . . . situés sur une réserve» au sens de l'alinéa 87b) de la *Loi sur les Indiens*.

Le juge de première instance s'est aussi guidé sur la solution retenue par le juge Dickson dans l'arrêt *Nowegijick* en ce qui concerne l'interprétation des traités et des lois visant les Indiens. Il a dit, à la page 36:

Selon un principe bien établi, pour être valide, toute exemption d'impôts doit être clairement exprimée. Il me semble toutefois que les traités et les lois visant les Indiens doivent recevoir une interprétation libérale et que toute ambiguïté doit profiter aux Indiens. Si la loi contient des dispositions qui, suivant une interprétation raisonnable, peuvent conférer une exemption d'impôts, il faut, selon moi, préférer cette interpréta-

favoured over a more technical construction which might be available to deny exemption.⁷

The Trial Judge was able to conclude that the *situs* of the regular unemployment insurance benefits ought not to be determined exclusively by reference to the residence of the debtor⁸ but, rather, by considering a number of “connecting factors”, namely, (a) the place at which the benefits were payable or received, (b) the place at which the services were performed and (c) the residence of the recipient. He found support for so approaching the question in *National Indian Brotherhood* where Thurlow A.C.J. stated [at page 109] that the residence of the debtor test was to apply “in the absence of anything in the contract or elsewhere to indicate the contrary” and in *Nowegijick* where Dickson J. stated [at page 34] that the *situs* of certain wages was on the reserve because the debtor resided there and “it was there the wages were payable”.

The respondent urges that, in any event, the residence of the debtor test ought not to be applied because it is essentially a rule of conflict of laws that ill-fits the determination of whether the benefits in question are “property . . . situated on a reserve” within the meaning of paragraph 87(b) of the *Indian Act*.

In examining these questions, I begin with the principle of construction enunciated by the Supreme Court of Canada in *Nowegijick*, and also by recalling the observations of Dickson J., at page 36, that Indians, in affairs of life that are not governed by treaties or the *Indian Act*, “are subject to all of the responsibilities, including payment of taxes, of other Canadian citizens” and, at page 41, that the exemption contained in paragraph 87(b) is concerned with “personal property situat-

tion à une interprétation plus stricte qui pourrait être utilisée pour refuser l'exemption⁷.

Le juge de première instance a pu conclure que, pour déterminer le *situs* des prestations régulières d'assurance-chômage, il ne fallait pas se reporter exclusivement à la résidence du débiteur⁸ mais tenir compte plutôt d'un certain nombre de «facteurs de rattachement», à savoir (a) l'endroit où les prestations devaient être payées ou étaient reçues, (b) l'endroit où les services étaient rendus et (c) la résidence du prestataire. Pour aborder ainsi la question, il s'est fondé sur l'affaire *National Indian Brotherhood* dans laquelle le juge en chef adjoint Thurlow a déclaré [à la page 109] que le critère de la résidence du débiteur devait s'appliquer «en l'absence de toute disposition contraire dans le contrat ou dans tout autre document» et sur l'arrêt *Nowegijick* dans lequel le juge Dickson a mentionné [à la page 34] que le *situs* de certains salaires se trouvait sur la réserve parce que le débiteur y résidait et que «c'était là que le salaire devait être payé».

L'intimé fait valoir que, de toute façon, le critère de la résidence du débiteur ne doit pas s'appliquer parce que c'est essentiellement une règle de conflit de lois qui ne permet pas bien de déterminer si les prestations en question sont «des biens . . . situés sur une réserve» au sens de l'alinéa 87(b) de la *Loi sur les Indiens*.

Je vais commencer l'examen de ces questions par la règle d'interprétation énoncée par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Nowegijick* et également en me reportant aux observations faites par le juge Dickson, à la page 36, selon lesquelles les Indiens, dans les affaires qui ne sont régies ni par des traités ni par la *Loi sur les Indiens*, «ont les mêmes responsabilités, dont le paiement d'impôt, que les autres citoyens canadiens» et, à la page 41, selon lesquelles dans l'exemption prévue à l'alinéa

⁷ See also *R. v. Sparrow*, [1990] 1 S.C.R. 1075, at pp. 1106-1109.

⁸ It seems clear that Her Majesty as represented by the Canada Employment and Immigration Commission was not resident on the Reserve. By subsection 117(2) of the *Unemployment Insurance Act* [R.S.C., 1985, c. U-1] all amounts paid as benefits are to be paid “by special warrants drawn on the Receiver General, issued by the Commission”. The Commission is a body corporate and for all purposes an agent of Her Majesty in right of Canada, and has its head office in the National Capital Region (*Employment and Immigration Reorganization Act*, S.C. 1976-77, c. 54, ss. 10, 11). It had no office on the Reserve.

⁷ Voir également *R. c. Sparrow*, [1990] 1 R.C.S. 1075, aux pp. 1106-1109.

⁸ Il semble évident que Sa Majesté, qui est représentée par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, n'avait pas sa résidence sur la réserve. Selon le paragraphe 117(2) de la *Loi sur l'assurance-chômage* [L.R.C. (1985), chap. U-1], tous les montants versés à titre de prestations doivent l'être «par mandats spéciaux tirés sur le receveur général, délivrés par la Commission». La Commission est dotée de la personnalité morale et est, à toutes fins, mandataire de Sa Majesté du chef du Canada et a son siège dans la région de la Capitale nationale (*Loi régissant l'emploi et l'immigration*, S.C. 1976-77, chap. 54, art. 10 et 11). Elle n'avait aucun bureau sur la réserve.

ed on a reserve and only with property situated on a reserve”.

It was not argued that, merely because the property here took the form of unemployment insurance benefits rather than wages, the rule for determination of *situs* should be different. That rule is discussed in the editions of Cheshire [*Private International Law*] and Cheshire and North [*Private International Law*] cited by Thurlow A.C.J. in *National Indian Brotherhood* and Dickson J. in *Nowegijick*, respectively. At page 538 of the 10th edition, the learned editors stated:

Although the place of residence is chosen because it is there that recovery by action is possible, it has been suggested that a debt is situated in the country where it is payable even though this does not represent the residence of the debtor. The courts, however, have not taken this view. They have insisted that the residence of the debtor is “an essential element in deciding the *situs* of the debt” (*Deutsche Bank und Gesellschaft v. Banque des Marchands de Moscou* (unreported), C.A. 1930, cited in *Re Claim by Helbert Wagg & Co. Ltd.*, [1959] Ch. 323, at p. 343; [1956] 1 All E.R. 129, at p. 136.). If the debtor resides in two or more countries, then, indeed, the debt is situated in the one in which

“it is required to be paid by an express or implied provision of the contract or, if there is no such provision, where it would be paid according to the ordinary course of business” (*Jabbour (F. and K.) v. Custodian of Israeli Absentee Property*, [1954] 1 All E.R. 145, at p. 152; [1954] 1 W.L.R. 139, at p. 146; *Re Russo-Asiatic Bank*, [1934] Ch. 720; *Rossano v. Manufacturers' Life Insurance Co.*, [1963] 2 Q.B. 352, at pp. 378-380. A debt due from a bank to a customer, for instance, is deemed by the general law to be situated at the branch where the account is kept, *Clare & Co. v. Dresdner Bank*, [1915] 2 K.B. 576; *Joachimson v. Swiss Bank Corporation*, [1921] 3 K.B. 110, at p. 127; *Richardson v. Richardson*, [1927] P. 228.)

If, however, the debtor resides only in one country, it is there alone that the debt is situated notwithstanding that it may be expressly or implicitly payable elsewhere (*Re Claim by Helbert Wagg & Co. Ltd.*, [1956] Ch. 323; [1956] 1 All E.R. 129.)

The identical passage, which was relied upon by Thurlow A.C.J., appears in the 7th edition.

When the judgment of Thurlow A.C.J. is read in light of this passage it can be seen that the qualifying words he used, i.e. “in the absence of anything in the contract or elsewhere to indicate the contrary”, do not represent a departure from the views expressed in Cheshire that, fundamentally, it is the residence of the debtor that determines

87b) il ne s’agit que «des biens personnels situés sur une réserve et seulement de ces biens».

Il n’a pas été allégué que, du simple fait que les biens concernés en l’espèce prenaient la forme de prestations d’assurance-chômage plutôt que de salaires, la règle pour déterminer le *situs* devrait être différente. Cette règle est étudiée dans les éditions de Cheshire [*Private International Law*] et de Cheshire et North [*Private International Law*] citées par le juge en chef adjoint Thurlow dans l’affaire *National Indian Brotherhood* et par le juge Dickson dans l’arrêt *Nowegijick* respectivement. À la page 538 de la 10^e édition, les auteurs écrivent:

[TRADUCTION] Bien que le lieu de résidence soit choisi parce que c’est là où le recouvrement peut se faire au moyen d’une action, il a été suggéré que la dette est située dans le pays où elle doit être payée même si celui-ci ne représente pas la résidence du débiteur. Les tribunaux n’ont toutefois pas adopté cette opinion. Ils ont insisté sur le fait que la résidence du débiteur constitue «un élément essentiel pour déterminer le *situs* de la dette» *Deutsche Bank und Gesellschaft v. Banque des Marchands de Moscou* (non publié), C.A. 1930, cité dans *Re Claim by Helbert Wagg & Co. Ltd.*, [1959] Ch. 323, à la p. 343; [1956] 1 All E.R. 129, à la p. 136.). Si le débiteur réside dans deux pays ou plus, alors en effet la dette est située dans celui où

«elle doit être payée selon une disposition expresse ou implicite du contrat ou, en l’absence d’une telle disposition, où elle serait payée dans le cours normal des affaires.» (*Jabbour (F. and K.) v. Custodian of Israeli Absentee Property*, [1954] 1 All E.R. 145, à la p. 152; [1954] 1 W.L.R. 139, à la p. 146; *Re Russo-Asiatic Bank*, [1934] Ch. 720; *Rossano v. Manufacturers' Life Insurance Co.*, [1963] 2 Q.B. 352, aux pp. 378 à 380. Une dette due par une banque à un client, par exemple, est réputée selon le droit général être située à la succursale où se trouve le compte, *Clare & Co. v. Dresdner Bank*, [1915] 2 K.B. 576; *Joachimson v. Swiss Bank Corporation*, [1921] 3 K.B. 110, à la p. 127; *Richardson v. Richardson*, [1927] P. 228.)

Si toutefois le débiteur a sa résidence dans un seul pays, c’est là seulement que la dette est située malgré qu’elle puisse être expressément ou implicitement payable ailleurs (*Re Claim by Helbert Wagg & Co. Ltd.*, [1956] Ch. 323; [1956] 1 All E.R. 129.)

Le même passage, qui a été invoqué par le juge en chef adjoint Thurlow, figure dans la 7^e édition.

En confrontant le jugement rendu par le juge en chef adjoint Thurlow avec ce passage, on peut se rendre compte que les termes qu’il a utilisés, à savoir «en l’absence de toute disposition contraire dans le contrat ou dans tout autre document», ne représentent pas une dérogation aux opinions exprimées dans Cheshire selon lesquelles, fonda-

the *situs* of a simple contract debt, that being the place where it is properly enforceable. Moreover, the decisions of the English Courts which he discussed, *Commissioner of Stamps v. Hope*, [1891] A.C. 476 (P.C.); and *New York Life Insurance Co. v. Public Trustee*, [1924] 2 Ch. 101 (C.A.), are among the many cases cited by the learned editors of that work for that proposition.⁹

I am of the view, therefore, that what Thurlow A.C.J. had in mind was the situation recognized in Cheshire that the terms of a contract creating a simple debt, or the place where a debt is payable in the ordinary course of business, may be looked at for guidance in determining the *situs* of that debt in a case where the debtor is resident in more than one country or, as pointed out by Atkin L.J. in *New York Life* at pages 119-120, possibly in the place where rules of practice permit enforcement of such a debt even though the debtor may no longer reside within the jurisdiction of a court.¹⁰

No contract term of the kind above referred to exists in the case at bar. Assuming, for the moment, that the Canada Employment and Immigration Commission resided both in Ottawa and Vancouver and that the benefits were payable on the Reserve, I cannot see how the respondent can be assisted by the principle that a court may look to the place where a debt is payable in the ordinary course of business in selecting which of two residences of a debtor should determine the *situs* of that debt. In my view, for that principle to apply

⁹ See also Castel, J.-G. *Conflict of Laws: cases, notes and materials*, 2nd ed., Butterworths (Toronto), at pp. 401-402. The proposition was quite recently reaffirmed by the Privy Council in circumstances involving the *situs* of a chose in action created by a non-negotiable promissory note. To the general rule that choses in action are situated where they are properly recoverable (that is, where the debtor resides) are the exceptions of specialty debts and negotiable instruments (*Kwok v. Comr. of Estate Duty*, [1988] 1 W.L.R. 1035 (P.C.), at pp. 1040-1041). See also *English, Scottish and Australian Bank, Ltd. v. Commissioners of Inland Revenue*, [1932] A.C. 238 (H.L.) and *Alloway v Phillips (Inspector of Taxes)*, [1980] 3 All ER 138 (C.A.), per Dunn L.J., at pp. 146-147 for further discussion as to where a simple debt is locally situated in the eyes of the common law.

¹⁰ But compare *Re Banque des Marchands de Moscou (Koupetschesky)*, [1954] 2 All E.R. 746 (Ch.D.).

mentalement, c'est la résidence du débiteur qui détermine le *situs* d'une simple dette contractuelle, car c'est l'endroit où elle est dûment exécutoire. En outre, les décisions des tribunaux anglais qu'il a examinées, c.-à-d. *Commissioner of Stamps v. Hope*, [1891] A.C. 476 (P.C.); et *New York Life Insurance Co. v. Public Trustee*, [1924] 2 Ch. 101 (C.A.), figurent parmi les nombreuses décisions citées par les auteurs de cet ouvrage en faveur de cette proposition⁹.

Je suis donc d'avis que ce que le juge en chef adjoint Thurlow avait en tête, c'était la situation admise dans Cheshire selon laquelle les conditions d'un contrat créant une simple dette, ou l'endroit où une dette doit être payée dans le cours normal des affaires, peuvent servir à déterminer le *situs* de cette dette dans le cas où le débiteur a sa résidence dans plus d'un pays ou, comme le lord juge Atkin l'a fait remarquer dans l'arrêt *New York Life* aux pages 119 et 120, là peut-être où les règles de pratique permettent l'exécution d'une telle dette même si le débiteur ne demeure plus dans le ressort du tribunal¹⁰.

Il n'existe en l'espèce aucune condition contractuelle du genre de celle mentionnée ci-dessus. À supposer, pour le moment, que la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada avait sa résidence à la fois à Ottawa et à Vancouver et que les prestations devaient être payées sur la réserve, je ne puis concevoir comment l'intimé pourrait tirer profit du principe selon lequel un tribunal peut se tourner vers l'endroit où une dette doit être payée dans le cours normal des affaires pour choisir laquelle des deux résidences d'un débiteur

⁹ Voir également Castel, J.-G. *Conflict of Laws: cases, notes and materials*, 2^e ed., Butterworths (Toronto), aux p. 401 et 402. Le Conseil privé a réaffirmé cette proposition assez récemment dans des circonstances mettant en jeu le *situs* d'un droit incorporel créé par un billet à ordre non négociable. À la règle générale selon laquelle les droits incorporels sont situés là où ils peuvent être dûment recouverts (c'est-à-dire là où réside le débiteur), il y a les exceptions des dettes découlant d'un contrat par acte scellé et des effets négociables (*Kwok v. Comr. of Estate Duty*, [1988] 1 W.L.R. 1035 (P.C.), aux pp. 1040 et 1041). Voir également *English, Scottish and Australian Bank, Ltd. v. Commissioners of Inland Revenue*, [1932] A.C. 238 (H.L.) et *Alloway v Phillips (Inspector of Taxes)*, [1980] 3 All ER 138 (C.A.), motifs de lord juge Dunn, aux p. 146 et 147 pour une étude plus approfondie de l'endroit où une simple dette est située selon la *common law*.

¹⁰ Mais comparer avec *Re Banque des Marchands de Moscou (Koupetschesky)*, [1954] 2 All E.R. 746 (Ch.D.).

it would have to be shown as a minimum that the Commission was resident both elsewhere in Canada and on the Reserve. That is simply not the case.

It is also suggested that the intention to introduce the place where a debt is payable as the basis of a new test for determining the *situs* of a chose in action falling under paragraph 87(b) of the *Indian Act* emerges from the language of Dickson J. in *Nowegijick*, when he stated that the wages there in question were situated on a reserve because the debtor resided there "and it was there the wages were payable". I find the respondent's assertion difficult to accept. Dickson J., like the learned Associate Chief Justice, based himself on an edition of *Cheshire* where such a test is simply not espoused. Also, the debtor-employer in *Nowegijick* had its office on a reserve where, in point of fact, the wages were payable. I do not find in that case a manifest intention to expand the test for determining the *situs* of a simple debt falling within paragraph 87(b).

Finally, I am unable to accept that the residence of the debtor test above discussed ought not to be applied for the reason that it is a conflict of laws test. In *National Indian Brotherhood* the test was applied in determining the *situs* of property falling within paragraph 87(b) of the *Indian Act*, and this was approved in *Nowegijick*. Although the origin of the principle derives from ecclesiastical law,¹¹ it has also been applied in the law of probate and administration and of assignment of debts.¹²

I conclude that the benefits received by the respondent in 1984 were not "property . . . situated on a reserve" within the meaning of paragraph 87(b) of the *Indian Act* and, therefore, are not exempt from income tax.

¹¹ See *New York Life Insurance Co. v. Public Trustee*, [1924] 2 Ch. 101 (C.A.), per Atkin L.J. at p. 119.

¹² See *Bank of Nova Scotia v. Blood* (Appeal #10275, judgment rendered July 7, 1989, (Alta. C.A.)), not reported. See also the discussion in *English, Scottish and Australian Bank, Ltd. v. Commissioners of Inland Revenue*, [1932] A.C. 238 (H.L.).

devrait déterminer le *situs* de cette dette. Selon moi, pour que ce principe puisse s'appliquer, il faudrait, au minimum, commencer par établir que la Commission avait sa résidence tant ailleurs au Canada que sur la réserve. Ce n'est tout simplement pas le cas.

Il a également été dit que l'intention de présenter l'endroit où une dette doit être payée comme fondement d'un nouveau critère pour déterminer le *situs* d'un droit incorporel visé par l'alinéa 87b) de la *Loi sur les Indiens* ressort des termes utilisés par le juge Dickson dans l'arrêt *Nowegijick*, lorsqu'il déclarait que les salaires en question étaient situés sur une réserve parce que le débiteur résidait «et que c'était là que le salaire devait être payé». Je trouve l'affirmation de l'intimé difficile à accepter. Le juge Dickson, tout comme le juge en chef adjoint Thurlow, se fondait sur une édition de *Cheshire* dans laquelle ne figure tout simplement pas un tel critère. De plus, l'employeur débiteur dans l'arrêt *Nowegijick* avait son bureau sur une réserve où, de fait, les salaires devaient être payés. Je ne perçois pas dans cette affaire-là d'intention manifeste d'étendre le critère servant à déterminer le *situs* d'une simple dette visée à l'alinéa 87b).

Enfin, je ne puis admettre que le critère de la résidence du débiteur examiné ci-dessus ne doive pas s'appliquer pour le motif que c'est un critère de conflit de lois. Dans l'affaire *National Indian Brotherhood*, la Cour a appliqué ce critère pour déterminer le *situs* des biens visés par l'alinéa 87b) de la *Loi sur les Indiens*, et cela a été admis dans l'arrêt *Nowegijick*. Bien que la règle vienne du droit ecclésiastique¹¹, elle a été appliquée également en matière de successions et d'administration et en matière de cession de dettes¹².

J'arrive à la conclusion que les prestations reçues par l'intimé en 1984 n'étaient pas des «biens . . . situés sur une réserve» au sens de l'alinéa 87b) de la *Loi sur les Indiens* et qu'elles ne sont donc pas exonérées de l'impôt sur le revenu.

¹¹ Voir *New York Life Insurance Co. v. Public Trustee*, [1924] 2 Ch. 101 (C.A.), motifs du lord juge Atkin, à la p. 119.

¹² Voir *Bank of Nova Scotia v. Blood* (appel #10275, jugement rendu le 7 juillet 1989 (C.A. Alb.)), non publié. Voir également l'analyse dans l'arrêt *English, Scottish and Australian Bank, Ltd. v. Commissioners of Inland Revenue*, [1932] A.C. 238 (H.L.).

Are the enhanced unemployment insurance benefits exempt from income tax by virtue of paragraph 90(1)(b) of the *Indian Act*?

The appellant contends that the Trial Judge erred in deciding that the enhanced benefits are exempt from income tax because they are “personal property that was . . . given to Indians or to a band under a treaty or agreement between a band and Her Majesty” and, therefore, by virtue of paragraph 90(1)(b) of the *Indian Act*, are “deemed always to be situated on a reserve” for the purposes of section 87 of that Act. The Judge was here willing to construe the word “agreement” to embrace the agreement of March 28, 1984 between the Band and the Canada Employment and Immigration Commission.

The appellant takes the position that the word “agreement” must be read in association with the word “treaty” and, as so read, that it may be seen as contemplating only an agreement which focuses specifically on the special relationship between the federal government and Indians or Indian bands and not one by virtue of which a band merely participates in a national program such as that recognized by section 38 of the *Unemployment Insurance Act, 1971*. The submission is also made that the enhanced benefits were not given under the agreement of March 28, 1984 but were paid under an Act of Parliament because, by the terms of the agreement (clause 1), the Commission undertook and agreed “to pay benefits in accordance with section 38 of the *Unemployment Insurance Act, 1971* and the regulations made pursuant thereto”.

What must be borne in mind, I think, is that the enhanced benefits were made available to the respondent because of the agreement between the Band and Her Majesty. It could not have been otherwise for, in the absence of that agreement, no benefits could have been paid. The agreement was, thus, central to the operation of section 38 of the *Unemployment Insurance Act, 1971*. I also do not find it unreasonable to describe those benefits as property “given” to an Indian in the sense that word is used in paragraph 90(1)(b) of the *Indian Act*. To so interpret it would, it seems to me, accord with what was envisioned by the *Nowegijick* principle of construction.

Les prestations majorées d'assurance-chômage sont-elles exonérées de l'impôt sur le revenu en vertu de l'alinéa 90(1)b) de la *Loi sur les Indiens*?

^a L'appelante prétend que le juge de première instance a commis une erreur en statuant que les prestations majorées sont exonérées de l'impôt sur le revenu étant donné qu'elles constituent des «biens personnels qui ont été . . . donnés aux Indiens ou à une bande en vertu d'un traité ou d'un accord entre une bande et Sa Majesté» et que par conséquent, en vertu de l'alinéa 90(1)b) de la *Loi sur les Indiens*, ils «sont toujours tenus pour situés sur une réserve» aux fins de l'article 87 de cette Loi. Le juge était alors disposé à interpréter le mot «accord» de façon à y inclure l'accord conclu le 28 mars 1984 entre la bande et la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada.

^d L'appelante soutient la thèse selon laquelle le mot «accord» doit être interprété en liaison avec le mot «traité» et que, selon cette interprétation, il ne peut être question que d'un accord qui porte tout particulièrement sur les rapports spéciaux entre le gouvernement fédéral et les Indiens ou les bandes indiennes et non pas d'un accord en vertu duquel une bande participe simplement à un programme national comme celui que prévoit l'article 38 de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*. Il est également allégué que les prestations majorées n'ont pas été données en vertu de l'accord du 28 mars 1984 mais ont été versées en vertu d'une loi du Parlement parce que, selon les termes de l'accord (l'article 1), la Commission s'est engagée à [TRADUCTION] «verser des prestations conformément à l'article 38 de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage* et à ses règlements d'application».

^h Ce qu'il faut avoir en tête, je pense, c'est que l'intimé a pu toucher les prestations majorées en raison de l'accord conclu entre la bande et Sa Majesté. Il n'aurait pas pu en être autrement car, en l'absence de cet accord, aucune prestation n'aurait pu être versée. L'accord était donc essentiel à l'application de l'article 38 de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*. Il ne me paraît pas non plus déraisonnable de décrire ces prestations comme des biens «donnés» à un Indien dans le sens où ce mot est utilisé à l'alinéa 90(1)b) de la *Loi sur les Indiens*. Une telle interprétation serait, me semble-t-il, en harmonie avec ce que prévoyait la règle d'interprétation énoncée dans l'arrêt *Nowegijick*.

It remains to decide whether these benefits may properly be viewed as given under an "agreement" within the meaning of that paragraph. It is argued that they were made available in pursuance of a national policy to alleviate unemployment recognized in section 38 of the *Unemployment Insurance Act, 1971* and, therefore, were not given under an "agreement" with the Band *qua* Band at all. While the word "treaty", appearing as it does immediately before the word "agreement" in paragraph 90(1)(b), may offer some support for the argument that only an agreement that relates to Indians or Indian bands *per se* is intended, I am not inclined to limit the word in that fashion. Acceptance of this argument would, I think, require us to pay insufficient attention to what I take to be the true import of the *Nowegijick* principle of construction which, if I have understood it correctly, is that canons of construction applicable to the interpretation of other statutes are not to be applied to the interpretation of a statute relating to Indians if the language of such a statute can reasonably be construed to confer tax exemption.¹³ The agreement here in question was made in furtherance of a national policy, but it remained an "agreement" between the Band and Her Majesty in a broad sense. At very least its meaning is doubtful and, as required by *Nowegijick*, such doubt should be resolved in favour of the Indians.¹⁴ I find nothing in the evidence to suggest that persons other than members of the Band were engaged in the job creation project, which, as Schedule E of the agreement thereto provides, had as its objective "to improve the commercial value of Band timber areas".

Having already concluded that the regular unemployment insurance benefits are not exempt from income tax, it follows that only the enhanced portion of the benefits here under discussion are so exempt.

¹³ See also *Saugeen Indian Band v. Canada*, [1990] 1 F.C. 403 (C.A.), *per* MacGuigan J.A., at pp. 416-417; *Metlakatla Ferry Service Ltd. v. The Queen in right of British Columbia* (1987), 37 D.L.R. (4th) 322 (B.C.C.A.), *per* McLachlin J.A., at p. 324.

¹⁴ Compare *Mitchell v. Sandy Bay Indian Band*, [1983] 5 W.W.R. 117 (Man. Q.B.), *per* Morse J., at p. 127.

Il reste à déterminer si ces prestations peuvent être valablement considérées comme données en vertu d'un «accord» au sens de cet alinéa. Il est allégué qu'elles ont été reçues conformément à une politique nationale visant à soulager le chômage et prévue à l'article 38 de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage* et qu'elles n'ont donc pas été données en vertu d'un «accord» avec la bande en tant que telle. Bien que le mot «traité», qui figure immédiatement avant le mot «accord» à l'alinéa 90(1)(b), puisse venir appuyer jusqu'à un certain point la thèse selon laquelle on a en vue seulement un accord qui vise les Indiens ou les bandes indiennes directement, je ne suis pas prêt à restreindre le mot de cette façon-là. Pour admettre cette allégation, il nous faudrait selon moi ne pas tenir suffisamment compte de ce que je considère être le véritable apport de la règle d'interprétation énoncée dans l'arrêt *Nowegijick* qui, si j'ai bien compris, veut que les critères applicables à l'interprétation des autres lois ne doivent pas s'appliquer à l'interprétation d'une loi relative aux Indiens si le libellé d'une telle loi peut raisonnablement s'interpréter comme conférant une exonération d'impôt¹³. L'accord en cause a été conclu pour promouvoir une politique nationale, mais c'est resté un «accord» entre la bande et Sa majesté dans un sens large. Sa signification est, à tout le moins, ambiguë et, comme l'exige l'arrêt *Nowegijick*, une telle ambiguïté devrait profiter aux Indiens¹⁴. Je ne vois rien dans la preuve qui laisserait supposer que d'autres personnes que des membres de la bande ont été engagées dans le cadre du projet créateur d'emplois, qui, comme le prévoit l'annexe E de l'accord, avait pour but [TRADUCTION] «d'améliorer la valeur commerciale des terres boisées de la réserve».

Comme j'ai déjà conclu que les prestations régulières d'assurance-chômage ne sont pas exonérées de l'impôt sur le revenu, il s'ensuit que seule la partie majorée des prestations en question en est exonérée.

¹³ Voir également *Bande indienne de Saugeen c. Canada*, [1990] 1 C.F. 403 (C.A.), motifs du juge MacGuigan, J.C.A., aux p. 416 et 417; *Metlakatla Ferry Service Ltd. v. The Queen in right of British Columbia* (1987), 37 D.L.R. (4th) 322 (C.A.C.-B.) McLachlin, J.C.A., à la p. 324.

¹⁴ Comparer avec l'arrêt *Mitchell v. Sandy Bay Indian Band*, [1983] 5 W.W.R. 117 (B.R. Man.), motifs du juge Morse, à la p. 127.

DISPOSITION

I would therefore allow the appeal, set aside the judgment of the Trial Division dated December 15, 1988 and refer the matter back to the Minister for reassessment on the basis that the regular unemployment insurance benefits received by the respondent during the 1984 taxation year are not exempt from income tax but that the enhanced portion of unemployment insurance benefits received by the respondent during that year is exempt from income tax. Success being fairly evenly divided, I would make no order as to costs.

PRATTE J.A.: I agree.

HEALD J.A.: I agree.

LA DÉCISION

J'accueillerais donc l'appel, annulerais le jugement rendu par la Section de première instance en date du 15 décembre 1988 et renverrais l'affaire au ministre afin qu'il établisse une nouvelle cotisation en tenant compte du fait que les prestations régulières d'assurance-chômage reçues par l'intimé durant l'année d'imposition 1984 ne sont pas exonérées de l'impôt sur le revenu mais que la partie majorée des prestations d'assurance-chômage reçues par l'intimé durant cette année-là est exonérée de l'impôt sur le revenu. Comme les deux parties ont obtenu gain de cause de façon presque égale, je ne rendrais pas d'ordonnance quant aux dépens.

LE JUGE PRATTE, J.C.A.: Je souscris aux présents motifs.

LE JUGE HEALD, J.C.A.: Je souscris aux présents motifs