

T-1794-79

T-1794-79

John Martin (Applicant)

v.

H. H. Chapman (Respondent)

and

Deputy Attorney General of Canada and Band Council of the Indian Reserve of Maria (Mis-en-cause)

Trial Division, Marceau J.—Quebec City, October 26; Ottawa, November 28, 1979.

Prerogative writs — Mandamus — Indians — Eligibility for registration as an Indian — Applicant, the son of an Indian father and his non-Indian, common-law wife, applied for registration as a member of his father's band pursuant to s. 11(1)(c) of the Indian Act — Registrar refused the application because applicant is not legitimate — Whether or not applicant has the right to be registered and whether or not the Court should order the Registrar by mandamus to act on the application for registration — Indian Act, R.S.C. 1970, c. I-6, s. 11(1)(c).

Brule v. Plummer [1979] 2 S.C.R. 343, distinguished. *Town of Montreal West v. Hough* [1931] S.C.R. 113, followed.

APPLICATION.

COUNSEL:

R. Poirier for applicant.
No one for respondent.
J. M. Aubry for mis-en-cause.

SOLICITORS:

Poirier & Mill, Bonaventure, for applicant.

No one for respondent.
Deputy Attorney General of Canada for mis-en-cause.

The following is the English version of the reasons for order rendered by

MARCEAU J.: The case at bar raises a very specific question which it is as well to define at the outset. The question is whether section 11(1)(c) of the *Indian Act*, R.S.C. 1970, c. I-6, applies to an illegitimate as well as a legitimate child. This section is the one in the Act which states the persons entitled to be entered in the Indian Regis-

John Martin (Requérant)

c.

^a **H. H. Chapman (Intimé)**

et

^b **Le sous-procureur général du Canada et le Conseil de bande de la réserve indienne de Maria (Mis-en-cause)**

Division de première instance, le juge Marceau—Québec, le 26 octobre; Ottawa, le 28 novembre 1979.

^c *Brefs de prérogative — Mandamus — Indiens — Droit d'être inscrit au registre des Indiens — Le requérant, qui est né de l'union hors mariage d'un Indien et d'une blanche, a demandé son inscription comme membre de la bande de son père, en application de l'art. 11(1)(c) de la Loi sur les Indiens — Le Registraire a rejeté la demande parce que le requérant n'est pas un enfant légitime — Il échet d'examiner si le requérant a le droit d'être inscrit et si la Cour a lieu d'enjoindre au Registraire, par ordre de mandamus, de donner suite à la demande d'enregistrement — Loi sur les Indiens, S.R.C. 1970, c. I-6, art. 11(1)(c).*

^e Distinction faite avec l'arrêt: *Brule c. Plummer* [1979] 2 R.C.S. 343. Arrêt suivi: *Ville de Montréal Ouest c. Hough* [1931] R.C.S. 113.

REQUÊTE.

^f AVOCATS:

R. Poirier pour le requérant.
L'intimé n'était pas représenté.
J. M. Aubry pour les mis-en-cause.

^g PROCUREURS:

Poirier & Mill, Bonaventure, pour le requérant.
L'intimé n'était pas représenté.
Le sous-procureur général du Canada pour les mis-en-cause.

Voici les motifs de l'ordonnance rendus en français par

ⁱ LE JUGE MARCEAU: La question qui se pose ici est très précise et aussi bien la définir dès le départ. Il s'agit de savoir si l'alinéa c) du paragraphe (1) de l'article 11 de la *Loi sur les Indiens*, S.R.C. 1970, c. I-6, vise un enfant illégitime aussi bien que légitime. Cet article est celui qui, dans la Loi, précise les personnes qui ont droit d'être

ter; in order to understand the problem, it must be read in its entirety:

11. (1) Subject to section 12, a person is entitled to be registered if that person

(a) on the 26th day of May 1874 was, for the purposes of *An Act providing for the organization of the Department of the Secretary of State of Canada, and for the management of Indian and Ordinance Lands*, being chapter 42 of the Statutes of Canada, 1868, as amended by section 6 of chapter 6 of the Statutes of Canada, 1869, and section 8 of chapter 21 of the Statutes of Canada, 1874, considered to be entitled to hold, use or enjoy the lands and other immovable property belonging to or appropriated to the use of the various tribes, bands or bodies of Indians in Canada;

(b) is a member of a band

(i) for whose use and benefit, in common, lands have been set apart or since the 26th day of May 1874, have been agreed by treaty to be set apart, or

(ii) that has been declared by the Governor in Council to be a band for the purposes of this Act;

(c) is a male person who is a direct descendant in the male line of a male person described in paragraph (a) or (b);

(d) is the legitimate child of

(i) a male person described in paragraph (a) or (b), or

(ii) a person described in paragraph (c);

(e) is the illegitimate child of a female person described in paragraph (a), (b) or (d); or

(f) is the wife or widow of a person who is entitled to be registered by virtue of paragraph (a), (b), (c), (d) or (e).

Applicant, who was born on October 27, 1953 of the common-law union of a white person and an Indian who was a registered member of the Band known as "Micmacs of Maria", was denied by respondent, the Registrar of the Indian Register, the right to be registered as a member of his father's Band. The Registrar told him that section 11(1)(c), which he relied on, did not apply to him because he was not a legitimate child. The application at bar, which is objected to by the Deputy Attorney General of Canada, is naturally designed to secure recognition of applicant's right pursuant to the paragraph in question, and asks the Court to order the Registrar by *mandamus* to act on the application for registration.

This is not the first time that the question [has arisen] of whether the word "descendant" used by the legislator in section 11(1)(c) of the *Indian Act* should be understood in the wide sense of issue, whether legitimate or not, or in the narrow sense of legitimate descendants only. It has already been

inscrites au registre des Indiens; il faut le lire en son entier pour comprendre la difficulté:

11. (1) Sous réserve de l'article 12, une personne a droit d'être inscrite si

a) elle était, le 26 mai 1874, aux fins de la loi alors intitulée: *Acte pourvoyant à l'organisation du Département du Secrétaire d'État du Canada, ainsi qu'à l'administration des Terres des Sauvages et de l'Ordonnance*, chapitre 42 des Statuts du Canada de 1868, modifiée par l'article 6 du chapitre 6 des Statuts du Canada de 1869 et par l'article 8 du chapitre 21 des Statuts du Canada de 1874, considérée comme ayant droit à la détention, l'usage ou la jouissance des terres et autres biens immobiliers appartenant aux tribus, bandes ou groupes d'Indiens au Canada, ou affectés à leur usage;

b) elle est membre d'une bande

(i) à l'usage et au profit communs de laquelle des terres ont été mises de côté ou, depuis le 26 mai 1874, ont fait l'objet d'un traité les mettant de côté, ou

(ii) que le gouverneur en conseil a déclarée une bande aux fins de la présente loi;

c) elle est du sexe masculin et descendante directe, dans la ligne masculine, d'une personne du sexe masculin décrite à l'alinéa a) ou b);

d) elle est l'enfant légitime

(i) d'une personne du sexe masculin décrite à l'alinéa a) ou b), ou

(ii) d'une personne décrite à l'alinéa c);

e) elle est l'enfant illégitime d'une personne du sexe féminin décrite à l'alinéa a), b) ou d); ou

f) elle est l'épouse ou la veuve d'une personne ayant le droit d'être inscrite aux termes de l'alinéa a), b), c), d) ou e).

Le requérant, qui est né le 27 octobre 1953 de l'union hors mariage d'une blanche et d'un Indien membre inscrit de la bande connue sous le nom de «Micmacs de Maria», s'est vu dénier par l'intimé, le Registraire du registre des Indiens, le droit d'obtenir son inscription comme membre de la bande de son père. Le Registraire lui fit savoir que l'article 11(1)c) qu'il invoquait ne lui était pas applicable parce qu'il n'était pas un enfant légitime. La présente requête, à laquelle s'oppose le sous-procureur général du Canada, a naturellement pour but d'obtenir que le droit du requérant, en vertu de l'alinéa en cause, soit reconnu et que le Registraire soit enjoint, par ordre de *mandamus*, de donner suite à la demande d'enregistrement.

Ce n'est pas la première fois, en fait, que cette question de savoir si le mot «descendant» utilisé par le législateur dans l'article 11(1)c) de la *Loi sur les Indiens* doit s'entendre au sens large de progéniture, légitime ou non peu importe, ou au sens étroit de descendant légitime seulement. Elle fut

once specifically raised before the Superior Court of the Province of Quebec in *Margaret Valerie Chrystal Two Axe v. Iroquois of Caughnawaga Band Council*, and the Court, Bard J. presiding, then affirmed the traditional restrictive interpretation adopted by the government. This decision of December 9, 1977, however, cannot be regarded as a true precedent, because it was based essentially on a premise that cannot be accepted at the present time as such. Relying on a series of English and Canadian authorities, first among which he placed the decision of the Supreme Court in *Town of Montreal West v. Hough* [1931] S.C.R. 113—a case dealing with the interpretation of article 1056 of the Quebec *Civil Code*—Bard J. started with the assumption that the words “child”, “parent” and “descendant” used by themselves in a legislative provision should in principle mean legitimate child, parent or descendant, since our law generally ignores a purely natural filial relationship, except for limited and formally circumscribed purposes. “It follows therefore”, the Judge wrote, “since there is no provision at section 11(1)(c) to include an illegitimate child among the direct descendants in the male line of a male Indian, it was the legislator’s intention to exclude him. It must be held therefore that section 11(1)(c) does not apply to an illegitimate child”. However, in a very recent decision *Brule v. Lois Evelyn Plummer, Executrix of the Estate of the late Rudolph Joseph Brule, deceased* [1979] 2 S.C.R. 343 in which it had to interpret the word “child” as used in the Ontario *The Insurance Act*, R.S.O. 1960, c. 190, the Supreme Court rejected the initial premise of Bard J. The Chief Justice, writing for the majority, clearly stated his view on this point in the opening remarks of his reasons [at page 346]:

However, it is undeniable that the ordinary, the literal meaning of the word “child” is offspring, the immediate progeny of the mother who bore the child and of the father with whom the child was conceived. To say that the word “child”, standing unqualified in a statute, means legitimate child only is not to take the ordinary meaning, but rather to take away from it by a legal modification said to be compelled by the common law, to gloss it by a judicial policy that put illegitimate children beyond the pale of the law.

Clearly, the issue here depends, in large part, on one’s starting point. If we begin with the ordinary dictionary and biological meaning, a meaning which embraces illegitimate

soulevée de façon précise, une fois déjà, devant la Cour supérieure de la province de Québec, dans la cause *Margaret Valerie Chrystal Two Axe c. Iroquois of Caughnawaga Band Council*, et le tribunal, sous la présidence de l’honorable juge Bard, confirma alors l’interprétation restrictive traditionnelle adoptée par l’administration. Cette décision du 9 décembre 1977, cependant, ne saurait constituer un précédent véritable, parce qu’elle fut rendue à partir essentiellement d’une prémisse qu’on ne peut plus aujourd’hui accepter comme telle. Invoquant une série d’autorités anglaises et canadiennes, au premier rang desquelles il plaçait l’arrêt de la Cour suprême dans *Ville de Montréal Ouest c. Hough* [1931] S.C.R. 113—arrêt qui portait sur l’interprétation de l’article 1056 du *Code civil québécois*—le juge Bard, en effet, part du postulat que les mots «enfant», «parent» et «descendant» utilisés seuls dans un acte législatif doivent s’entendre en principe d’enfant, parent ou descendant légitimes, étant donné que notre droit entend ignorer, sauf pour des fins limitées et formellement prévues, la relation filiale purement naturelle. [TRADUCTION] «Il s’ensuit», écrit le juge, «que puisque aucune disposition de l’article 11(1)(c) n’inclut l’enfant illégitime parmi les descendants directs dans la ligne masculine d’un Indien du sexe masculin, le législateur entendait l’exclure. Il faut donc conclure que l’article 11(1)(c) ne s’applique pas à l’enfant illégitime». Mais justement la Cour suprême dans une décision toute récente, *Brule c. Lois Evelyn Plummer, exécutrice de la succession de feu Rudolph Joseph Brule* [1979] 2 R.C.S. 343, où il s’agissait d’interpréter le mot «enfant» tel qu’utilisé dans *The Insurance Act*, de l’Ontario, S.R.O. 1960, c. 190, rejeta la prémisse de départ du juge Bard. Le juge en chef, écrivant pour la majorité, s’exprima clairement sur ce point dès les premières phrases de ses motifs [à la page 346]:

Il est cependant indéniable que dans son sens ordinaire et littéral, le mot «enfant» désigne la progéniture, la descendance directe de la mère qui a mis l’enfant au monde et du père qui l’a engendré. Prétendre que le mot «enfant», quand il n’est pas défini dans une loi, désigne un enfant légitime seulement, ce n’est pas lui donner son sens ordinaire, mais c’est plutôt le lui enlever, en lui imposant, au nom de la *common law*, une restriction juridique et lui donner une interprétation judiciaire qui met l’enfant illégitime au ban du droit.

Il est manifeste que l’issue de ce litige dépend du point de départ adopté. Si l’on part du sens courant et biologique du mot, qui comprend les enfants illégitimes, il faut invoquer

children, other considerations, such as history and context, must be invoked to displace it. If, however, as the appellant urges, we begin with the meaning alleged to be required by the common law, displacement must equally depend on other considerations. It seems to me that if there is nothing in the statute, taken as a whole, to require that the reference to children be confined to legitimate children, then we are faced squarely with the problem whether we wish at this time to continue to gloss the word with the limited meaning that some Courts in the past have placed upon it. There is no decision of this Court directly in point, and we are thus free to arrive at what we think is the better policy, in the absence of any explicit direction from the Legislature.

A solution to the problem raised by the interpretation of the provision in question can therefore no longer be found in reasoning based on a kind of presumption that the legislator ordinarily thinks only in terms of legitimacy. Such a solution must now be found based on the exactly opposite presumption, and this clearly requires a re-examination based on a completely different approach. This is what I have attempted to do. In fact, however, my final conclusion remains the same as that of Bard J., because in my opinion the legislative context of section 11(1)(d) of the *Indian Act* makes it apparent that the rule which it enacts can only relate to legitimate descendants. My reasons for this conclusion are as follows.

First: a general reading of the *Indian Act* shows clearly in my opinion that Parliament has been careful at all times, in stating its intention, to distinguish legitimate from illegitimate children, and while it uses the adjective "legitimate" only very rarely (when the provision to be enacted requires greater clarification because it is in proximity to a parallel opposing provision, as in the case of paragraphs (d) and (e) of the section in question here), it repeatedly deals with the case of the illegitimate child by designating him as such formally and expressly. Thus, in section 48 regarding the transmission of property on intestacy, after covering the case of children in general, it deals specifically with the case of illegitimate children. Similarly, in section 68 regarding child support, there are rules separate from those enacted for children in general, dealing specifically with illegitimate children. The drafters of the Act were undoubtedly persuaded of the validity of the premise rejected by the Supreme Court, namely that the word "child" used by itself ordinarily means a legitimate child.

d'autres considérations comme le contexte et l'histoire pour le changer. En revanche, si, comme le soutient l'appelante, on part du sens prétendument obligatoire en *common law*, le changement dépend également d'autres considérations. Il me semble donc que si rien dans la loi, considérée dans son ensemble, ne vise à restreindre la notion d'enfant aux enfants légitimes, il nous appartient carrément dès lors de décider s'il faut à ce stade-ci continuer de donner à ce mot le sens restreint que certains tribunaux lui ont attribué par le passé. Cette Cour ne s'est jamais prononcée directement sur ce point et, en l'absence de directive expresse du législateur, elle est donc libre de parvenir à l'interprétation qu'elle estime la meilleure.

La solution du problème que pose l'interprétation du texte en cause ne peut donc plus se satisfaire d'un raisonnement basé sur une sorte de présomption à l'effet que le législateur ne penserait normalement qu'en terme de légitimité. Cette solution, il faut la dégager aujourd'hui en partant d'une présomption exactement inverse, ce qui exige évidemment un réexamen à partir d'une approche toute différente. C'est ce que j'ai tenté de faire. Il arrive cependant que la conclusion à laquelle je suis arrivé est finalement restée la même que celle du juge Bard car, à mon avis, le contexte législatif dans lequel s'insère cet article 11(1)d) de la *Loi sur les Indiens* force à admettre que la règle qu'il édicte ne peut concerner que les descendants légitimes. Voici pourquoi je pense ainsi.

Premièrement. Une lecture d'ensemble de cette *Loi sur les Indiens* montre clairement, à mon sens, que le Parlement s'est constamment préoccupé, en exprimant sa volonté, de distinguer les enfants illégitimes des enfants légitimes, mais alors qu'il n'a utilisé le qualificatif «légitime» que très exceptionnellement (lorsque la disposition à énoncer exigeait une plus grande clarification parce que voisine d'une disposition parallèle d'opposition, comme on le voit dans les alinéas d) et e) de l'article ici concerné), il a, de façon répétée, prévu le cas de l'enfant illégitime en le désignant comme tel formellement et expressément. Ainsi à l'article 48 relatif à la dévolution des biens *at intestat*, après avoir couvert le cas des enfants sans précision, il réglemente spécifiquement le cas des enfants illégitimes. Ainsi encore à l'article 68 relatif au soutien des enfants, des règles, détachées de celles édictées pour les enfants sans précision, visent spécifiquement les enfants illégitimes. Les rédacteurs de la Loi étaient sans doute convaincus de l'acceptation de cette prémisse que la Cour suprême a rejetée à l'effet que le terme «enfant»

Second, and more importantly: accepting the argument of applicant, that paragraph (c) of section 11(1) gives the illegitimate son of an Indian the status of an Indian, makes meaningless paragraph (d), by which the child of an Indian, whether son or daughter, can claim the status of an Indian provided he is legitimate. The result of this is obviously inadmissible: an ambiguous provision in a section must be interpreted so far as possible to give effect to the other provisions to which it is related (see, among several examples, *Montreal Light, Heat and Power Co. v. City of Montreal* [1924] 2 D.L.R. 605). Indeed, this is why I do not even think that in adopting paragraph (c), the legislator had in mind an Indian's own son; he wished the provision to apply to the other descendants. I think, in fact, that the legislator's intent was that the status of an Indian should be reserved for someone who was definitely of Indian blood. Such a certainty can obviously only result from irrefutable proof of filiation, proof which is in reality only possible with respect to the mother, and in law, as a result of the well-known *pater is est* presumption, with respect to the legitimate father. Speaking of an Indian man's legitimate child in paragraph (d) (the legitimate child of an Indian woman does not have to be considered, for she is either married to an Indian man, and there no problem arises, or she is not and by that very fact loses the status of an Indian (section 14)), and of the illegitimate child of an Indian woman, in paragraph (e), the legislator covered all legitimate and illegitimate children on whom he intended to confer the status of an Indian. In this context, paragraph (c) can only be understood as applying to filiation other than in the first degree, that is a descendant beyond a son, and since paternal filiation is involved, this means legitimate paternal filiation, as it would be absurd to conclude that it was intended to give the illegitimate grandson of an Indian man a status which his illegitimate son could not himself claim. Understood in this way, the real practical utility of the provision may be open to question, but I do not think I need undertake to analyze the assumptions which the legislator may have had in mind; I need only observe that this is the only interpretation that makes coherent

employé seul s'entendrait normalement de l'enfant légitime.

Deuxièmement et surtout. Si on accepte la thèse du requérant à l'effet que cet alinéa c) de l'article 11(1) donne au fils illégitime d'un Indien le statut d'Indien, on rend inintelligible l'alinéa d) au terme duquel l'enfant, fils ou fille, d'un Indien peut revendiquer le statut d'Indien à la condition d'être légitime. Le résultat est évidemment inacceptable: la disposition équivoque d'un article doit autant que possible être interprétée de façon à donner effet aux autres dispositions auxquelles elle est rattachée (voir parmi bien d'autres l'arrêt *Montreal Light, Heat and Power Co. c. Cité de Montreal* [1924] 2 D.L.R. 605). C'est pourquoi d'ailleurs je ne crois même pas qu'en adoptant cet alinéa c), le législateur ait eu en vue le propre fils d'un Indien; ce sont les autres descendants dont il voulait parler. Je pense, en effet, que le législateur est parti de l'idée que le statut d'Indien devait être réservé à celui dont on était certain que le sang était indien. Or, cette certitude ne peut évidemment venir que d'une preuve irréfutable de filiation, preuve qui n'est possible en réalité, qu'à l'égard de la mère, et en droit, par l'effet de la présomption bien connue *pater is est*, à l'égard du père légitime. En parlant de l'enfant légitime de l'Indien à l'alinéa d) (l'enfant légitime de l'Indienne n'a pas à être considéré, car ou bien celle-ci est mariée à un Indien, et là pas de problème, ou bien elle ne l'est pas et par le fait même elle n'a plus le statut d'Indien (article 14)), et de l'enfant illégitime de l'Indienne, à l'alinéa e), le législateur couvre tous les enfants légitimes et illégitimes à qui il est disposé à reconnaître le statut d'Indien. Dans ce contexte, l'alinéa c) ne peut être compris que comme visant une filiation autre qu'au premier degré, i.e. un descendant au-delà du fils, et puisqu'il s'agit de filiation paternelle, il faut comprendre filiation paternelle légitime, puisqu'il serait absurde de penser qu'on ait pu vouloir donner au petit-fils illégitime d'un Indien un statut que son fils illégitime, lui, ne pouvait revendiquer. Sans doute peut-on s'interroger sur la véritable utilité pratique de la disposition ainsi comprise, mais je ne crois pas qu'il me soit nécessaire de m'employer à dégager les hypothèses que le législateur ait pu avoir en vue; il me suffit de penser que c'est là la seule interprétation qui donne à la

sense of the provision itself and the others to which it is related.

In my opinion, therefore, respondent properly denied applicant the right to be entered in the Indian Register pursuant to section 11(1)(c) of the *Indian Act*: this provision cannot be relied on as a basis for registration in the Register by the illegitimate child of an Indian man.

The motion for *mandamus* will accordingly be dismissed.

ORDER

The motion is dismissed with costs.

disposition elle-même et aux autres auxquelles elle est rattachée un sens cohérent.

Je suis donc d'avis que l'intimé a raison de nier au requérant le droit d'être inscrit sur le registre des Indiens en vertu de l'article 11(1)c) de la *Loi sur les Indiens*: cette disposition ne saurait être invoquée aux fins d'enregistrement sur le registre par l'enfant illégitime d'un Indien.

La requête en *mandamus* sera donc rejetée.

ORDONNANCE

La requête est rejetée avec dépens.