

A-407-76

A-407-76

Minister of National Revenue (Applicant)**Le ministre du Revenu national (Requérant)**

v.

c.

Iroquois of Caughnawaga (Caughnawaga Indian Band) (Respondent)**^a Iroquois de Caughnawaga (bande indienne de Caughnawaga) (Intimé)**

Court of Appeal, Jackett C.J., Pratte J. and Hyde D.J.—Montreal, December 16 and 17, 1976; Ottawa, January 21, 1977.

^b Cour d'appel, le juge en chef Jackett, le juge Pratte et le juge suppléant Hyde—Montréal, les 16 et 17 décembre 1976; Ottawa, le 21 janvier 1977.

Judicial review — Unemployment insurance — Application for review of Umpire's decision that employers' premiums are not payable in respect of persons employed by an Indian Band on the Band's reserve — Whether premiums are taxation on property within meaning of s. 87 of Indian Act — Whether respondent an employer within meaning of s. 2(1)(e) of Unemployment Insurance Act, 1971 — Whether Court has jurisdiction to review Umpire's decision — Unemployment Insurance Act, 1971, S.C. 1970-71-72, c. 48, ss. 2(1)(e), 66(2) and 84 — Indian Act, R.S.C. 1970, c. I-6, s. 87 — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28.

Examen judiciaire — Assurance-chômage — Demande visant à faire annuler la décision du juge-arbitre selon laquelle les cotisations patronales n'ont pas à être versées relativement à des personnes employées par une bande indienne, sur la réserve de cette dernière — Les cotisations représentent-elles une taxation sur les biens au sens de l'art. 87 de la Loi sur les Indiens? — Le groupe intimé est-il un employeur au sens de l'art. 2(1)e) de la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage? — La Cour a-t-elle la compétence d'annuler la décision du juge-arbitre? — Loi de 1971 sur l'assurance-chômage, S.C. 1970-71-72, c. 48, art. 2(1)e), 66(2) et 84 — Loi sur les Indiens, S.R.C. 1970, c. I-6, art. 87 — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, art. 28.

Applicant claims that employers' premiums are payable in respect of persons employed by an Indian Band on the Band's reserve. The respondent claims that the premiums are a tax on property within the meaning of section 87 of the *Indian Act* and that the Band is therefore exempted from the relevant provisions of the *Unemployment Insurance Act, 1971* and that in any event the Band is not an employer as defined by section 2(1)(e) of the *Unemployment Insurance Act, 1971*.

^e Le requérant déclare que des cotisations patronales doivent être versées relativement à des personnes employées par une bande indienne, sur la réserve de cette dernière. Le groupe intimé fait valoir que ces cotisations représentent une taxation sur les biens au sens de l'article 87 de la *Loi sur les Indiens* et que, par conséquent, la bande est exemptée des dispositions pertinentes de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage* et que, de toute façon, la bande n'est pas un employeur comme le définit l'article 2(1)e) de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*.

Held, section 87 of the *Indian Act* only exempts Indian Bands from direct taxation on property and the premiums herein, even if they are taxes, are taxes on the person. The respondent is in fact an employer within the meaning of section 2(1)(e) of the *Unemployment Insurance Act, 1971* and no evidence was led to show that it had no authority to be one. The Umpire's decision is referred back (Jackett C.J. dissenting).

^g *Arrêt*: l'article 87 de la *Loi sur les Indiens* ne fait qu'exempter les bandes indiennes d'une taxation ou d'un impôt direct sur les biens et les cotisations en l'espèce, bien qu'elles soient des impôts, sont des impôts personnels. Le groupe intimé est, de fait, un employeur au sens de l'article 2(1)e) de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*, et aucune preuve n'a démontré que ce groupe ne pouvait être considéré comme tel. La décision du juge-arbitre est renvoyée (le juge en chef Jackett étant dissident).

Per Jackett C.J. (dissenting): For the reasons set out in *M.N.R. v. Dame L. H. MacDonald* the Court has no jurisdiction to review the decision of an Umpire under section 84 of the *Unemployment Insurance Act, 1971*.

^h Le juge en chef Jackett (dissident): Pour les motifs exprimés dans *M.R.N. c. Dame L. H. MacDonald*, la Cour n'a pas la compétence d'annuler la décision d'un juge-arbitre rendue aux termes de l'article 84 de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*.

Provincial Treasurer of Alberta v. Kerr [1933] A.C. 710 and *M.N.R. v. Dame L. H. MacDonald* [1977] 2 F.C. 189, applied.

ⁱ Arrêts appliqués: *Provincial Treasurer of Alberta c. Kerr* [1933] A.C. 710 et *M.R.N. c. Dame L. H. MacDonald* [1977] 2 C.F. 189.

JUDICIAL review.

EXAMEN judiciaire.

COUNSEL:

AVOCATS:

^j *Claude Blanchard* and *W. Lefebvre* for applicant.

Claude Blanchard et *W. Lefebvre* pour le requérant.

James A. O'Reilly and William S. Grodinsky
for respondent.

SOLICITORS:

Deputy Attorney General of Canada for
applicant.
O'Reilly, Hutchins & Archambault, Mont-
real, for respondent.

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

JACKETT C.J.: This is a section 28 application to
set aside a decision rendered by an Umpire under
section 84 of the *Unemployment Insurance Act*,
1971.

The question involved in the matter before the
Umpire was whether employers' premiums are
payable in respect of persons employed by an
Indian Band at a hospital and related facility
operated by the Band on the Band's reserve. The
Umpire held that such premiums are not payable.

The provision of the *Unemployment Insurance
Act, 1971* that would appear to be the "charging
provision" in respect of what were previously
called employers' and employees' contributions
and are called "premiums" under the 1971 Act is
section 66(2), which reads:

(2) Every employer shall, for every week during which a
person is employed by him in insurable employment, pay, in
respect of that person and in the manner provided in Part IV,
an amount equal to such percentage of that person's insurable
earnings as is fixed by the Commission as the employer's
premium payable by employers or a class of employers of which
the employer is a member, as the case may be, for the year in
which that week occurs.

The principal basis put forward by the respond-
ent for supporting the correctness of the Umpire's
decision was that the premiums in question are
"taxation" on "property" that falls within section
87 of the *Indian Act*¹, which reads:

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

¹ R.S.C. 1970, c. I-6.

James A. O'Reilly et William S. Grodinsky
pour l'intimé.

PROCUREURS:

Le sous-procureur général du Canada pour le
requérant.
O'Reilly, Hutchins & Archambault, Mont-
réal, pour l'intimé.

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

LE JUGE EN CHEF JACKETT: Il s'agit d'une
demande présentée en vertu de l'article 28 visant à
faire annuler une décision rendue par un juge-arbi-
tre aux termes de l'article 84 de la *Loi de 1971 sur
l'assurance-chômage*.

La question soumise au juge-arbitre était de
savoir si la bande indienne, à titre d'employeur,
devait verser des cotisations patronales pour des
employés travaillant dans un hôpital et dans un
dispensaire, gérés par la bande et situés sur sa
réserve. Le juge-arbitre décida que de telles cotisa-
tions n'avaient pas à être versées.

La disposition de la *Loi de 1971 sur l'assu-
rance-chômage* qui paraît être la «disposition d'as-
sujettissement» à l'égard de ce qu'on appelait
autrefois les contributions patronales et ouvrières
et qu'on appelle maintenant «cotisations» en vertu
de la *Loi de 1971*, est l'article 66(2), qui se lit
comme suit:

(2) Tout employeur doit, pour toute semaine au cours de
laquelle une personne exerce à son service un emploi assurable,
payer pour cette personne et de la manière prévue à la Partie
IV une somme égale au pourcentage de sa rémunération assu-
rable que fixe la Commission à titre de cotisation patronale
payable, selon le cas, par les employeurs ou par une catégorie
d'employeurs dont cet employeur fait partie pour l'année dans
laquelle est comprise cette semaine.

Suivant l'argument principal présenté par l'in-
timé à l'appui de la décision du juge-arbitre, les
cotisations en question représentent une «taxation»
sur les «biens» au sens de l'article 87 de la *Loi sur
les Indiens*¹, qui se lit comme suit:

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

¹ S.R.C. 1970, c. I-6.

(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 any 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.

As it seems to me, it is not necessary, for present purposes, to express any opinion as to whether the imposition by statute on an employer of liability to contribute to the cost of a scheme of unemployment insurance such as is found in the *Unemployment Insurance Act, 1971* is "taxation" within the meaning of section 87.² If it is taxation, it is not, in my view, taxation on "property" within the ambit of section 87.

From one point of view, all taxation is directly or indirectly taxation on property; from another point of view, all taxation is directly or indirectly taxation on persons. It is my view, however, that when section 87 exempts "personal property of an Indian or band situated on a reserve" from "taxation", its effect is to exempt what can properly be classified as direct taxation on property. The courts have had to develop jurisprudence as to when taxation is taxation on property and when it is taxation on persons for the purposes of section 92(2) of *The British North America Act, 1867*, and there would seem to be no reason why such jurisprudence should not be applied to the interpretation of section 87 of the *Indian Act*. See, for example, with reference to section 92(2), *Provincial Treasurer of Alberta v. Kerr*.³ When the charging section is clear, its terms must be construed to decide what is the subject matter of the

² In this connection, it would be necessary to consider the decision of the Privy Council in *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Ontario* [1937] A.C. 355, section 91(2A) of *The British North America Act*, and *Re Martin Service Station and M.N.R.* (1976) 67 D.L.R. (3d) 294 (S.C.C.).

³ [1933] A.C. 710.

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;

a 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.

Il ne m'apparaît pas nécessaire, aux fins des présentes, d'exprimer une opinion sur la question de savoir si l'assujettissement d'un employeur au coût d'un régime d'assurance-chômage, par voie de texte législatif tel la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*, est une «taxation» au sens de l'article 87.² S'il s'agit d'une taxation, ce n'est pas, à mon avis, une taxation sur un «bien» qui entre dans le cadre de l'article 87.

Toute taxation ou impôt est, directement ou indirectement, soit un impôt sur les biens, soit un impôt personnel. A mon avis, cependant, l'effet de l'article 87, aux termes duquel les «biens personnels d'un Indien ou d'une bande situés sur une réserve» sont exemptés de «taxation», est d'exonérer lesdits biens d'un impôt que l'on peut désigner de façon appropriée, d'impôt direct. Les cours ont dû élaborer une jurisprudence afin de distinguer les cas se rapportant à un impôt sur les biens des cas se rapportant à un impôt personnel aux fins de l'article 92(2) de *l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*; et il n'existe aucun motif pour ne pas se référer à cette jurisprudence afin d'interpréter l'article 87 de la *Loi sur les Indiens*. A titre d'exemple, on peut consulter, en référence à l'article 92(2), l'arrêt *Provincial Treasurer of Alberta c. Kerr*.³ Lorsque l'article d'assujettissement est clair, il doit être interprété de manière à pouvoir

² A cet égard, il serait nécessaire d'examiner la décision du Conseil privé dans l'arrêt *Le procureur général du Canada c. Le procureur général de l'Ontario* [1937] A.C. 355, l'article 91(2A) de *l'Acte de l'Amérique du Nord britannique* et l'arrêt *Re Martin Service Station et M.N.R.* (1976) 67 D.L.R. (3^e) 294 (C.S.C.).

³ [1933] A.C. 710.

taxation. See the same case per Lord Thankerton at pages 720-21. Section 62(1) of the *Unemployment Insurance Act, 1971* says that an employer shall pay the amount in question "in respect of" an employee in insurable employment. As already indicated, this seems to be the charging provision. That being so, in my view, the Umpire erred in holding that section 87 is applicable to exempt Indians or bands of Indians from paying premiums under the *Unemployment Insurance Act, 1971*.

A subsidiary submission of the respondent in support of the Umpire's decision is that the respondent is not an "employer" within the meaning of section 2(1)(e) of the *Unemployment Insurance Act, 1971*, which reads:

(e) "employer" includes a person who has been an employer;

In my view, it is clear that the respondent does in fact operate the institutions in question and does employ the employees in question. No evidence was led to show that there was not legal authority for it to do what it did in fact, and I find no basis for the Umpire's decision in this contention.

However, for the reasons that I have given in delivering judgment this day in *M.N.R. v. Dame L. H. MacDonald*⁴ (which was heard at the same time as this application), I am of opinion that this Court has no jurisdiction under section 28 to set aside a decision of the Umpire under section 84 of the *Unemployment Insurance Act, 1971*. I am, therefore, of the view that this section 28 application should be dismissed for lack of jurisdiction.

* * *

The following are the reasons for judgment rendered in English by

PRATTE J.: I have already said in *M.N.R. v. Dame L. H. MacDonald* [[1977] 2 F.C. 189] that, in my view, this Court has jurisdiction to review and set aside a decision pronounced by an Umpire under section 84 of the *Unemployment Insurance Act, 1971*. As I agree with the Chief Justice that

⁴ [1977] 2 F.C. 189.

déterminer l'objet de l'imposition. On peut consulter, dans le même arrêt, la décision rendue par lord Thankerton, aux pages 720 et 721. L'article 62(1) de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage* prévoit que l'employeur doit payer la somme prévue «pour» un employé exerçant un emploi assurable. Comme je l'ai déjà indiqué, cet article paraît être la disposition d'assujettissement. Dans ces conditions, à mon avis, le juge-arbitre a erré en décidant que l'article 87 s'applique aux fins de soustraire des Indiens ou des bandes d'Indiens au paiement des cotisations visées à la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*.

A l'appui de la décision du juge-arbitre le groupe intimé plaide subsidiairement qu'il n'est pas un «employeur» au sens de l'article 2(1)e) de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*, qui se lit comme suit:

e) «employeur» s'entend également d'une personne qui a été employeur;

A mon avis, il est clair que le groupe intimé gère effectivement les institutions en l'espèce et emploie les personnes concernées. Aucune preuve n'a été fournie afin de démontrer qu'il n'avait pas l'autorité légale d'agir comme il l'a fait en l'espèce, et je ne peux trouver, dans cet argument, le fondement de la décision du juge-arbitre.

Cependant, pour les motifs que j'ai exprimés aujourd'hui dans l'affaire *M.R.N. c. Dame L. H. MacDonald*⁴ (dont l'audition a eu lieu en même temps que celle de la demande en l'espèce), je suis d'avis que cette cour n'a pas la compétence, aux termes de l'article 28, d'annuler une décision rendue par un juge-arbitre en vertu de l'article 84 de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*. Par conséquent, je rejeterais la demande présentée en vertu de l'article 28 pour défaut de compétence.

* * *

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

LE JUGE PRATTE: J'ai déjà déclaré dans l'affaire *M.R.N. c. Dame L. H. MacDonald* [[1977] 2 C.F. 189] qu'à mon avis, la présente cour a la compétence d'examiner et d'annuler une décision rendue par un juge-arbitre en vertu de l'article 84 de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*. Sous-

⁴ [1977] 2 C.F. 189.

the Umpire's decision in this case is wrong, it follows that I would allow the section 28 application, set aside the decision under attack and refer the matter back so that it be decided by an Umpire on the basis that

(a) the respondent is an "employer" within the meaning of the *Unemployment Insurance Act, 1971*, and

(b) the obligation of an employer to pay premiums under the *Unemployment Insurance Act, 1971*, is not a tax in respect of property within the meaning of section 87 of the *Indian Act*.

* * *

The following are the reasons for judgment rendered in English by

HYDE D.J.: For the reasons given by Mr. Justice Pratte I would dispose of this application in the manner he suggests.

crivant à la décision du juge en chef selon laquelle la décision du juge-arbitre en l'espèce est erronée, je suis d'avis d'accueillir la demande présentée en vertu de l'article 28, d'annuler la décision contestée et de renvoyer l'affaire au juge-arbitre afin qu'il rende une décision qui tienne compte des propositions suivantes:

a) le groupe intimé est un «employeur» au sens de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*, et

b) l'obligation d'un employeur de verser des cotisations en vertu de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage* ne constitue pas un impôt sur les biens au sens de l'article 87 de la *Loi sur les Indiens*.

* * *

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

LE JUGE SUPPLÉANT HYDE: Pour les motifs prononcés par le juge Pratte, je suis d'avis de trancher cette demande de la manière proposée par ce dernier.