

A-1362-92

**Canadian Pacific Limited and Unitel Communications Inc.** (*Appellants*) (*Applicants*)

v.

**Matsqui Indian Band and Matsqui Indian Band Council** (*Respondents*) (*Respondents*)

*INDEXED AS: CANADIAN PACIFIC LTD. v. MATSQUI INDIAN BAND (C.A.)*

Court of Appeal, Pratte, Décary and Robertson JJ.A. — Vancouver, March 25; Ottawa, April 16, 1993.

*Federal Court jurisdiction — Trial Division — Tax assessment by-law enacted under Indian Act, s. 83 providing for appeal to Federal Court — Federal Court's jurisdiction conferred by statute — Band council's authority to provide for appeals from assessments derived solely from s. 83 — Not conferring on band councils power to extend Federal Court jurisdiction by creating right of appeal thereto — By-law creating right of appeal to Federal Court ultra vires — Judicial review of notices of assessment issued thereunder not precluded by Federal Court Act, s. 18.5 (prohibiting judicial review where express provision in federal Act for appeal to Court).*

*Judicial review — Appeal from order striking out application for judicial review of notices of tax assessments issued by band council under by-laws enacted pursuant to Indian Act, s. 83 on strip of land running through reserve — CP disputing taxing authorization under s. 83 as asserting ownership of land, therefore land not "in reserve" — Beyond jurisdiction of tribunals created by by-laws to determine preliminary fundamental questions of whether land in reserve, validity and nature of CP's title — Appeal procedures provided under by-laws not effective alternative remedies.*

*Native peoples — Taxation — Band council issuing notices of assessment under tax assessment by-laws passed pursuant to Indian Act, s. 83 — CP asserting ownership of land, therefore not "in reserve", not taxable — By-law purporting to give right of appeal to Federal Court ultra vires — Federal Court Act, s. 18.5 not precluding judicial review — Tribunals created by by-laws lacking jurisdiction to determine preliminary fundamental questions of whether land in reserve, validity, nature of CP's title — Other appeal procedures provided under by-laws not effective alternative remedies.*

A-1362-92

**Canadien Pacifique Limitée et Unitel Communications Inc.** (*appelantes*) (*requérantes*)

a c.

**La bande indienne de Matsqui et le conseil de la bande indienne de Matsqui** (*intimés*) (*intimés*)

*RÉPERTORIÉ: CANADIEN PACIFIQUE LTÉE c. BANDE INDIENNE DE MATSQUI (C.A.)*

Cour d'appel, juges Pratte, Décary et Robertson, J.C.A. — Vancouver, 25 mars; Ottawa, 16 avril 1993.

*Compétence de la Cour fédérale — Section de première instance — Un règlement d'évaluation en matière de taxation, pris sous le régime de l'art. 83 de la Loi sur les Indiens, prévoit un appel à la Cour fédérale — La compétence de la Cour fédérale est établie par des lois — Le conseil de la bande tire uniquement de l'art. 83 son pouvoir de prévoir un appel contre les cotisations — Cet article ne confère pas aux conseils de bande le pouvoir d'étendre la compétence de la Cour fédérale en établissant un droit d'appel devant ce tribunal — Le règlement créant un droit d'appel à la Cour fédérale est ultra vires — Le contrôle judiciaire des avis de cotisation envoyés en vertu de ce règlement n'est pas exclu par l'art. 18.5 de la Loi sur la Cour fédérale (qui interdit le contrôle judiciaire lorsqu'une loi fédérale prévoit expressément qu'il peut être interjeté appel à la Cour).*

*Contrôle judiciaire — Appel contre une ordonnance annulant la demande de contrôle judiciaire des avis de cotisation envoyés par le conseil de bande en vertu d'un règlement pris conformément à l'art. 83 de la Loi sur les Indiens à l'égard d'une bande de terrain parcourant la réserve — CP conteste le pouvoir d'imposition prévu à l'art. 83 en prétendant que, puisqu'elle est propriétaire du terrain, celui-ci n'est pas situé «dans la réserve» — Il ne relève pas de la compétence des tribunaux créés par règlement de résoudre des questions préliminaires fondamentales comme celle de savoir si le terrain est situé «dans la réserve», et celles portant sur la validité et la nature du titre de CP — Les procédures d'appel prévues par le règlement ne constituent pas un autre recours efficace.*

*Peuples autochtones — Taxation — Le conseil de bande a envoyé des avis de cotisation en vertu du règlement d'évaluation en matière de taxation pris conformément à l'art. 83 de la Loi sur les Indiens — CP soutient que, puisqu'elle est propriétaire du terrain, celui-ci n'est pas situé «dans la réserve» et il n'est pas imposable — Le règlement visant à établir un droit d'appel à la Cour fédérale est ultra vires — L'art. 18.5 de la Loi sur la Cour fédérale n'exclut pas le contrôle judiciaire — Les tribunaux créés par règlement n'ont pas la compétence pour résoudre des questions préliminaires fondamentales comme celle de savoir si le terrain est situé dans la réserve, et celles portant sur la validité et la nature du titre de CP — Les*

This was an appeal from an order striking out an application for judicial review. Pursuant to *Indian Act*, section 83 (which authorizes a band council to make by-laws for the taxation for local purposes of land in the reserve), the Matsqui Indian Band Council adopted taxation and assessment by-laws. Subsection 83(3) requires that the taxing by-laws "must provide an appeal procedure in respect of assessments". The by-laws provided for the assessment of all real property within the reserve, the appointment of courts of revision to hear appeals from the assessments, an assessment review committee to hear appeals from the decisions of courts of revision, and for an appeal from decisions of that committee on questions of law to the Federal Court. Notices of assessment were sent to the appellants in respect of a strip of land running through the reserve, over which CP had laid tracks and Unitel had laid fibre-optic cables for use in its communication business. The appellants commenced a judicial review application seeking to have the assessments set aside on the ground that the band had no authority to tax lands which are not in a reserve, and since it owned the strip of land, it was not in the reserve, which is defined as a "tract of land, the legal title to which is vested in Her Majesty". The Motions Judge struck out the application for judicial review because the assessment by-law provided for an alternative effective remedy. He did not deal with the argument that the decision could not be the subject of judicial review pursuant to *Federal Court Act*, section 18.5, which precludes judicial review where there is an express provision in an Act of Canada for an appeal to the Court.

*Held*, the appeal should be allowed.

The by-law which created a right of appeal to the Federal Court was *ultra vires* and could not be invoked to preclude the judicial review of an assessment under section 18.1. The Federal Court's jurisdiction is conferred by the *Federal Court Act* and other statutes. A by-law or regulation adopted pursuant to the *Indian Act* cannot extend the Court's jurisdiction beyond the limits set by Parliament unless there is a statutory provision authorizing the adoption of such a by-law. The respondent's authority to provide for appeals from assessments was derived solely from section 83. That section does not confer on band councils the power to extend the jurisdiction of the Federal Court by creating a right of appeal thereto.

It was beyond the jurisdiction of the tribunals created by the by-laws to determine such preliminary fundamental questions as whether the appellants' land was "in the reserve", the validity of CP's title, and the nature of the right acquired thereunder. Parliament, in prescribing that the taxing by-laws to be adopted pursuant to subsection 83(3) "must provide an appeal procedure in respect of assessments made for the purposes of taxation" did not intend that the appeal tribunals to be created

*autres procédures d'appel prévues par le règlement ne constituent pas un autre recours efficace.*

Il s'agit d'un appel d'une ordonnance annulant une demande de contrôle judiciaire. Conformément à l'article 83 de la *Loi sur les Indiens* (qui autorise le conseil de bande à prendre des règlements administratifs en matière d'imposition de taxes à des fins locales, sur les immeubles situés dans la réserve), le conseil de la bande de Matsqui a pris des règlements administratifs de taxation et d'évaluation. En vertu du paragraphe 83(3), ces règlements «doivent prévoir la procédure de contestation de l'évaluation en matière de taxation». Les règlements prévoyaient la cotisation de tous les biens immeubles situés dans la réserve, l'établissement de tribunaux de révision, qui entendent les appels formés contre les cotisations, la constitution d'un comité de révision des cotisations, qui entend les appels formés contre les décisions des tribunaux de révision, et l'appel à la Cour fédérale des décisions de ce comité, sur des questions de droit. Des avis de cotisation ont été envoyés aux appelantes à l'égard d'une certaine bande de terrain parcourant la réserve, sur laquelle, d'une part, CP avait jeté des voies ferrées et, d'autre part, Unitel avait posé des câbles de fibres optiques pour les fins de son entreprise de communication. Les appelantes ont introduit une demande de contrôle judiciaire visant à faire annuler les cotisations pour le motif que la bande n'a pas le pouvoir d'imposer les immeubles qui ne sont pas situés dans la réserve. En outre, puisque CP est propriétaire de la bande de terrain, celle-ci n'est pas située dans la réserve, qui est définie comme une «parcelle de terrain dont Sa Majesté est propriétaire». Le juge de première instance a annulé la demande de contrôle judiciaire puisque le règlement d'évaluation prévoyait un autre recours efficace. Il ne s'est pas prononcé sur la prétention selon laquelle, en vertu de l'article 18.5 de la *Loi sur la Cour fédérale*, qui écarte le contrôle judiciaire lorsqu'une loi fédérale prévoit expressément qu'il peut être interjeté appel devant la Cour, la décision ne peut faire l'objet d'une demande de contrôle judiciaire.

*Arrêt*: l'appel doit être accueilli.

Le règlement, qui crée un droit d'appel à la Cour fédérale, est *ultra vires*, et il ne peut être invoqué pour interdire le contrôle judiciaire d'une cotisation en vertu de l'article 18.1. La *Loi sur la Cour fédérale*, entre autres lois, établit la compétence de la Cour fédérale. Un règlement administratif pris conformément à la *Loi sur les Indiens* ne peut étendre la compétence de la Cour au-delà des limites fixées par le législateur que si une disposition législative autorise un tel règlement. Les intimés tirent uniquement de l'article 83 leur pouvoir de prévoir un appel contre les cotisations. Cet article ne confère pas aux conseils de bande le pouvoir d'étendre la compétence de la Cour fédérale en créant un droit d'appel devant ce tribunal.

Il ne relève pas de la compétence des tribunaux créés par règlement de résoudre des questions préliminaires fondamentales comme celle de savoir si le terrain des appelantes est situé «dans la réserve» et si le titre de CP est valable, et celle portant sur la nature du droit acquis en vertu du titre. En prévoyant que les règlements de taxation pris conformément au paragraphe 83(3) «doivent prévoir la procédure de contestation de l'évaluation en matière de taxation», le législateur ne souhaitait

under the by-law be vested with such jurisdiction. With respect to those decisions, those tribunals are in the same position as inferior tribunals to which Parliament has not given the power to determine their own jurisdiction, but which must sometimes take a position on the subject. Their decisions on such issues are neither binding nor determinative. Recourse to those tribunals was not an adequate remedy for the resolution of those questions.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 18 (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 4), 18.1 (as enacted *idem*, s. 5), 18.4 (as enacted *idem*), 18.5 (as enacted *idem*).

*Indian Act*, R.S.C., 1985, c. I-5, ss. 2 (as am. by R.S.C., 1985, c. 17, s. 1), 83 (as am. *idem*, s. 10).

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

*Abel Skiver Farm Corporation v. Town of Sainte-Foy et al.*, [1983] 1 S.C.R. 403.

APPEAL from order striking out an application for judicial review ([1993] 1 F.C. 74 (T.D.)). Appeal allowed.

#### COUNSEL:

*Norman D. Mullins, Q.C.* and *Bernard W. Hoeschen* for appellants (applicants).

*John L. Finlay* and *Susan Stonier* for respondents (respondents).

#### SOLICITORS:

*Canadian Pacific Legal Services*, Vancouver, for appellants (applicants).

*Cooper & Associates*, Vancouver, for respondents (respondents).

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

PRATTE J.A.: This is an appeal from an order of the Trial Division [[1993] 1 F.C. 74] striking out with costs an application for judicial review whereby the appellants challenged, under section 18 of the *Federal Court Act* [R.S.C., 1985, c. F-7 (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 4)], the validity of certain notices of assessment issued pursuant to the Matsqui Indian

pas investir d'une telle compétence les tribunaux d'appel créés en vertu des règlements administratifs. En ce qui concerne la résolution des questions énoncées précédemment, ces tribunaux sont logés à la même enseigne que les tribunaux d'instance inférieure, auxquels le législateur n'a pas conféré le pouvoir de déterminer leur propre compétence, mais qui, néanmoins, doivent quelquefois prendre position sur le sujet. Leurs décisions sur de telles questions ne sont ni obligatoires ni déterminantes. Un recours à de tels tribunaux n'est pas satisfaisant pour la résolution de ces questions.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

*Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 18 (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 4), 18.1 (édicte, *idem*, art. 5), 18.4 (édicte, *idem*), 18.5 (édicte, *idem*).

*Loi sur les Indiens*, L.R.C. (1985), ch. I-5, art. 2 (mod. par L.R.C. (1985), ch. 17, art. 1), 83 (mod., *idem*, art. 10).

#### JURISPRUDENCE

*Abel Skiver Farm Corporation c. Ville de Sainte-Foy et autres*, [1983] 1 R.C.S. 403.

APPEL contre une ordonnance annulant une demande de contrôle judiciaire ([1993] 1 C.F. 74 (1<sup>re</sup> inst.)). Appel accueilli.

#### AVOCATS:

*Norman D. Mullins, c.r.* et *Bernard W. Hoeschen* pour les appelantes (requérantes).

*John L. Finlay* et *Susan Stonier* pour les intimés (intimés).

#### g PROCUREURS:

*Service du contentieux de Canadien Pacifique*, Vancouver, pour les appelantes (requérantes).

*Cooper & Associates*, Vancouver, pour les intimés (intimés).

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

LE JUGE PRATTE, J.C.A.: Les appelantes interjettent appel d'une ordonnance par laquelle la Section de première instance [[1993] 1 C.F. 74] a annulé avec dépens la demande de contrôle judiciaire des appelantes qui contestaient, en vertu de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* [L.R.C. (1985), ch. F-7 (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 4)], la validité de cer-

Band Property Assessment By-law, Amendment 1-1992 (the "Assessment By-law").

Under section 83 of the *Indian Act*,<sup>1</sup> the council of a band may, with the approval of the Minister of Indian Affairs and Northern Development, make by-laws for the taxation for local purposes of land, or interests in land, in the reserve,<sup>2</sup> including rights to occupy, possess or use land in the reserve. These by-laws must provide for an appeal procedure "in respect of assessments made for the purposes of taxation". In 1992, the Matsqui Indian Band Council took advantage of that provision and adopted taxation and assessment by-laws which were approved by the Minister. The Assessment By-law that was then adopted provides for the assessment of all real property within the reserve, the preparation of an assessment roll, the giving to all persons concerned of notices of assessment, the appointment of courts of revision to hear appeals from the assessments,<sup>3</sup> the

tains avis de cotisation établis conformément au Matsqui Indian Band Property Assessment By-law, Amendment 1-1992 (le «règlement d'évaluation»).

<sup>a</sup> Sous le régime de l'article 83 de la *Loi sur les Indiens*<sup>1</sup>, le conseil d'une bande peut, avec l'approbation du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, prendre des règlements administratifs en matière d'imposition de taxes à des fins locales, sur les immeubles situés dans la réserve<sup>2</sup>, ainsi que sur les droits sur ceux-ci, et notamment sur les droits d'occupation, de possession et d'usage. Ces règlements doivent prévoir la procédure de contestation «de l'évaluation en matière de taxation». En 1992, le conseil de la bande indienne de Matsqui a mis cette disposition à profit en prenant des règlements administratifs de taxation et d'évaluation, que le ministre a approuvés. Le règlement d'évaluation alors pris prévoyait la cotisation de tous les biens immeubles situés dans la réserve, la préparation d'un rôle de cotisation, la remise d'avis de cotisation à toutes les parties concernées, l'établissement de tribunaux de révision, qui entendent les appels formés contre les cotisations<sup>3</sup>, la constitution d'un comité de révision

<sup>1</sup> R.S.C., 1985, c. I-5 (as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 17, s. 10):

83. (1) Without prejudice to the powers conferred by section 81, the council of a band may, subject to the approval of the Minister, make by-laws for any or all of the following purposes, namely,

(a) subject to subsections (2) and (3), taxation for local purposes of land, or interests in land, in the reserve, including rights to occupy, possess or use land in the reserve;

. . .

(3) A by-law made under paragraph (1)(a) must provide an appeal procedure in respect of assessments made for the purposes of taxation under that paragraph.

<sup>2</sup> S. 2(1) [as am. *idem*, s. 1] defines the word "reserve" as meaning "a tract of land, the legal title to which is vested in Her Majesty, that has been set apart by Her Majesty for the use and benefit of a band".

<sup>3</sup> Section 27 of the Assessment By-law provides that, each year, the Chief and Council must appoint courts of revision to hear appeals on assessments of land and improvements; it does not prescribe any qualifications for the appointees of those courts.

<sup>1</sup> L.R.C. (1985), ch. I-5 (mod. par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 17, art. 10):

83. (1) Sans préjudice des pouvoirs que confère l'article 81, le conseil de la bande peut, sous réserve de l'approbation du ministre, prendre des règlements administratifs dans les domaines suivants:

a) sous réserve des paragraphes (2) et (3), l'imposition de taxes à des fins locales, sur les immeubles situés dans la réserve, ainsi que sur les droits sur ceux-ci, et notamment sur les droits d'occupation, de possession et d'usage;

. . .

(3) Les règlements administratifs pris en application de l'alinéa (1)a doivent prévoir la procédure de contestation de l'évaluation en matière de taxation.

<sup>2</sup> Aux termes du paragraphe 2(1) [mod., *idem*, art. 1], une «réserve» est une «[p]arcelle de terrain dont Sa Majesté est propriétaire et qu'elle a mise de côté à l'usage et au profit d'une bande».

<sup>3</sup> L'article 27 du règlement d'évaluation prévoit qu'annuellement, le chef et le conseil doivent établir des tribunaux de révision qui entendent les appels visant l'évaluation des immeubles et des améliorations; il ne précise pas les qualités que doivent posséder les personnes nommées à ces tribunaux.

appointment of an Assessment Review Committee<sup>4</sup> to hear appeals from the decisions of the courts of revision and, finally, for an appeal on questions of law to the Federal Court from the decisions of that Committee.

Pursuant to that Assessment By-law, three notices of assessment were sent to the appellants in February 1992, in respect of a certain strip of land running through the Matsqui Reserve over which Canadian Pacific Limited ("CP") has laid tracks for the operation of its railway and Unitel Communications Inc. ("Unitel") has laid fibre-optic cables for use in its communication business.<sup>5</sup>

On receipt of those notices, the appellants commenced a judicial review application in the Trial Division seeking that they be set aside on the ground that, under subsection 83(1) of the *Indian Act*, an Indian band has no authority to tax lands which are not in a reserve. That application was supported by affidavit evidence establishing that the strip of land

<sup>4</sup> Section 35(A) of the Assessment By-law reads as follows:

35. ESTABLISHMENT OF THE ASSESSMENT REVIEW COMMITTEE

(A) The Chief and Council by Band Council Resolution shall each year establish an Assessment Review Committee which shall consist of:

(1) one person who is or was duly qualified to practise law in the Province of British Columbia, or who is or was a Judge of a Provincial or Supreme Court in the Province of British Columbia;

(2) one person who has sat as member of an appeal committee to review assessments in and for the Province of British Columbia;

(3) one person who is a member of the Matsqui Indian Band or who is an agent of the Band who does not have any conflict of interest in any real property assessment to which an appeal relates, as set out in Section 41; and

(4) notwithstanding anything above stated in this section, one of the above three persons shall be an accredited appraiser or a retired accredited appraiser.

(B) The Chief and Council shall establish the terms of appointment, duties, and remuneration of members.

(C) A member of the Committee shall be paid his reasonable travelling and out of pocket expenses for his attendance to hear appeals or at any meeting of the Committee.

<sup>5</sup> Two notices were sent to CP and one to Unitel. One of the notices sent to CP related to the land, the other to the tracks; the notice sent to Unitel related to its fibre-optic cables.

des cotisations<sup>4</sup>, qui entend les appels formés contre les décisions des tribunaux de révision et, enfin, l'appel à la Cour fédérale des décisions de ce comité, sur des questions de droit.

a

Conformément au règlement d'évaluation, trois avis de cotisation ont été envoyés aux appelantes en février 1992 à l'égard de certaines bandes de terrain parcourant la réserve de Matsqui, sur lesquelles, d'une part, Canadien Pacifique Limitée («CP») avait jeté ses voies ferrées et, d'autre part, Unitel Communications Inc. («Unitel») avait posé des câbles de fibres optiques pour les fins de son entreprise de communication<sup>5</sup>.

b

À la réception des avis, les appelantes ont introduit une demande de contrôle judiciaire devant la Section de première instance visant à les faire annuler pour le motif que, conformément au paragraphe 83(1) de la *Loi sur les Indiens*, une bande indienne n'a pas le pouvoir d'imposer les immeubles qui ne sont pas dans la réserve. Cette demande était appuyée d'une

c

<sup>4</sup> Le paragraphe 35(A) du règlement d'évaluation est ainsi libellé:

35. CONSTITUTION D'UN COMITÉ DE RÉVISION DES COTISATIONS

A) Par résolution du conseil de la bande, le chef et le conseil constituent chaque année un comité de révision des cotisations composé des membres suivants:

(1) une personne dûment qualifiée, ou qui l'a été, pour pratiquer le droit en Colombie-Britannique, ou un juge, ou un ancien juge de la Cour provinciale ou de la Cour suprême de la Colombie-Britannique;

(2) une personne ayant siégé à un comité d'appel révisant les cotisations en Colombie-Britannique pour le compte de la province;

(3) un membre de la bande indienne de Matsqui, ou un mandataire de la bande, n'ayant aucun conflit d'intérêt dans une cotisation immobilière faisant l'objet d'un appel, tel que prévu à l'article 41;

(4) nonobstant le présent article, l'une des trois personnes nommées conformément aux paragraphes qui précèdent doit être un estimateur accrédité exerçant ou à la retraite.

(B) Le chef et le conseil établissent les modalités de nomination, les fonctions et la rémunération des membres.

(C) Les membres du comité sont indemnisés des frais de déplacement et des frais divers raisonnables qu'ils engagent pour être présents à l'audition d'appels ou à toute réunion du comité.

<sup>5</sup> CP a reçu deux avis, dont l'un portait sur le terrain et l'autre sur les voies; Unitel a reçu un avis visant ses câbles en fibres optiques.

here in question was, in effect, owned by CP which acquired it from the Crown in right of Canada by letters patent issued on August 25, 1891, and registered in the New Westminster Land Title Office on August 27, 1891. According to the appellants, land owned by CP is not in the Matsqui Reserve, since the *Indian Act* defines a "reserve" as "a tract of land, the legal title to which is vested in Her Majesty" and, as a consequence, could not be taxed by the respondents.

The respondents then brought a motion asking that the appellants' application for judicial review be struck out on two grounds, namely:

(a) the application was directed against a decision which, pursuant to section 18.5 [as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5] of the *Federal Court Act*,<sup>6</sup> could not be the subject of judicial review since the assessment by-law expressly provided for a right of appeal to the Federal Court; and

(b) the Court should decline to grant the discretionary remedies applied for because the Assessment By-law provides for an alternative effective remedy, namely, a right of appeal to a court of revision, to the Assessment Review Committee and, eventually, to the Federal Court.

That application was granted by the Judge of first instance who struck out the appellants' application for judicial review because, in his view, the assessment by-law provided for an alternative effective remedy.

The Judge did not express any opinion on the respondents' argument that the appellants' application for judicial review was barred by section 18.5 of the *Federal Court Act*. However, as the respondents

<sup>6</sup> That section reads as follows:

**18.5** Notwithstanding sections 18 and 18.1, where provision is expressly made by an Act of Parliament for an appeal as such to the Court, to the Supreme Court of Canada, to the Court Martial Appeal Court, to the Tax Court of Canada, to the Governor in Council or to the Treasury Board from a decision or order of a federal board, commission or other tribunal made by or in the course of proceedings before that board, commission or tribunal, that decision or order is not, to the extent that it may be so appealed, subject to review or to be restrained, prohibited, removed, set aside or otherwise dealt with, except in accordance with that Act.

preuve par affidavit établissant que la bande de terrain en cause était, en réalité, la propriété de CP, qui l'avait acquise de la Couronne du chef du Canada par lettres patentes délivrées le 25 août 1891 et enregistrées au bureau d'enregistrement des droits immobiliers de New Westminster le 27 août 1891. Selon les appelantes, comme le terrain dont CP est propriétaire n'est pas situé dans la réserve de Matsqui, la *Loi sur les Indiens* définissant «réserve» comme une «[p]arcelle de terrain dont Sa Majesté est propriétaire», les intimés ne peuvent imposer une taxe sur ce terrain.

Les intimés ont alors présenté une requête en annulation de la demande de contrôle judiciaire des appelantes, invoquant les deux moyens suivants:

a) la demande vise une décision qui, conformément à l'article 18.5 [édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5] de la *Loi sur la Cour fédérale*<sup>6</sup>, ne peut faire l'objet d'un contrôle judiciaire puisque le règlement d'évaluation prévoit expressément un droit d'appel devant la Cour fédérale;

b) la Cour devrait refuser d'accorder les recours discrectionnaires demandés puisque le règlement d'évaluation prévoit un autre recours efficace, soit le droit d'appel à un tribunal de révision, au comité de révision des cotisations et, enfin, à la Cour fédérale.

Le juge de première instance a accueilli la demande et il a annulé la demande de contrôle judiciaire des appelantes puisque, a-t-il conclu, le règlement d'évaluation prévoit un autre recours efficace.

Le juge ne s'est pas prononcé sur la prétention des intimés, selon lesquelles la demande de contrôle judiciaire des appelantes était exclue par l'effet des dispositions de l'article 18.5 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

<sup>6</sup> Cet article porte que:

**18.5** Par dérogation aux articles 18 et 18.1, lorsqu'une loi fédérale prévoit expressément qu'il peut être interjeté appel, devant la Cour fédérale, la Cour suprême du Canada, la Cour d'appel de la cour martiale, la Cour canadienne de l'impôt, le gouverneur en conseil ou le Conseil du Trésor, d'une décision ou d'une ordonnance d'un office fédéral, rendue à tout stade des procédures, cette décision ou cette ordonnance ne peut, dans la mesure où elle est susceptible d'un tel appel, faire l'objet de contrôle, de restriction, de prohibition, d'évocation, d'annulation ni d'aucune intervention, sauf en conformité avec cette loi.

have reiterated that contention in this Court, I must, before discussing the reasons of the Judge below, say that I see no merit in it.

The Federal Court is a statutory Court. It was created by the *Federal Court Act* and its jurisdiction is defined by that Act and other statutes. A by-law or regulation adopted pursuant to the *Indian Act* cannot extend the Court's jurisdiction beyond the limits set by Parliament unless there be a statutory provision authorizing the adoption of such a by-law. It is common ground that the respondents' authority to adopt the Assessment By-law and provide for appeals from assessments is derived solely from section 83 of the *Indian Act*. That section requires an assessment by-law to provide "an appeal procedure in respect of assessments". However, it does not confer on band councils, either expressly or by implication, the power to extend the jurisdiction of the Federal Court or other statutory courts by creating a right of appeal to those courts. It is indeed possible to provide "an appeal procedure in respect of assessments" without giving a right of appeal to those courts. It cannot be said, therefore, that, as required by section 18.5 of the *Federal Court Act*, "provision is expressly made by an Act of Parliament for an appeal as such to the Court". It follows that this part of the Matsqui Indian Band Assessment By-law, Amendment 1-1992, which creates a right of appeal to the Federal Court, is *ultra vires* and, for that reason, cannot be invoked to preclude the judicial review of an assessment under section 18.1 [as enacted *idem*] of the *Federal Court Act*.

The Judge of first instance recognized that he had jurisdiction to hear the appellants' application for judicial review. He recalled that judicial review is an exceptional discretionary remedy which is generally refused when the law provides for another equally effective remedy; he pointed out that, in this case [at page 82], the Assessment By-law clearly provides for a right of appeal to a court of revision on the ground that "lands or improvements . . . have been wrongfully entered on . . . the assessment roll". On the basis of these considerations, he exercised his discretion and chose to strike out the appellants' application on

*rale*. Toutefois, puisque les intimés ont repris leur prétention devant cette Cour, je dois, avant d'analyser les motifs du juge de première instance, signaler que je n'y vois aucun bien-fondé.

a

La Cour fédérale tire son origine de la *Loi sur la Cour fédérale* qui, entre autres lois, établit sa compétence. Un règlement administratif pris conformément à la *Loi sur les Indiens* ne peut étendre la compétence de la Cour au-delà des limites fixées par le législateur que si une disposition législative autorise un tel règlement. Il est admis que les intimés tirent uniquement de l'article 83 de la *Loi sur les Indiens* leur pouvoir de prendre le règlement d'évaluation et de prévoir un appel contre les cotisations. Aux termes de cet article, un règlement d'évaluation doit prévoir «la procédure de contestation de l'évaluation». Par contre, l'article 83 ne confère ni expressément ni implicitement aux conseils de bande le pouvoir d'étendre la compétence de la Cour fédérale ou d'autres tribunaux créés par la loi en établissant un droit d'appel devant ces tribunaux. Il est effectivement possible de prévoir une «procédure de contestation de l'évaluation» sans accorder un droit d'appel devant de tels tribunaux. On ne saurait par conséquent prétendre que, comme le requiert l'article 18.5 de la *Loi sur la Cour fédérale*, «une loi fédérale prévoit expressément qu'il peut être interjeté appel . . . devant la Cour fédérale». Il s'ensuit que la partie du Matsqui Indian Band Assessment By-law, Amendment 1-1992 qui crée un droit d'appel à la Cour fédérale est *ultra vires* et, pour ce motif, ne peut être invoquée pour interdire le contrôle judiciaire d'une cotisation en vertu de l'article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

b

c

d

e

f

g

h

i

j

Le juge de première instance a reconnu qu'il était compétent pour connaître de la demande de contrôle judiciaire des appelantes. Il a rappelé que le contrôle judiciaire est un recours discrétionnaire exceptionnel généralement refusé si la loi prévoit un autre recours aussi efficace; il a souligné que, dans le cas qui nous occupe, le règlement d'évaluation prévoit clairement un droit d'appel devant un tribunal de révision du fait que «des terres ou améliorations ont été irrégulièrement portées sur le rôle de taxation». Se fondant sur ces considérations, il a exercé son pouvoir discrétionnaire et choisi d'annuler la demande des appelantes

the ground that they could obtain satisfaction by exercising their right of appeal under the By-law.

In reaching that conclusion, the Judge, in my view, <sup>a</sup> erred in several material respects.

First, he failed to take into account the fact that the immediate issue raised by the appellants, namely, that their land and interests had been wrongfully entered <sup>b</sup> on the assessment roll, could not be resolved without answering other more fundamental questions which are, in my view, beyond the jurisdiction of the tribunals created by the By-law. Those more fundamental questions are: (1) whether the appellants' land and interests are "in the reserve" within the meaning of <sup>c</sup> subsection 83(1) of the *Indian Act* so as to enable the respondents to adopt by-laws taxing them; (2) whether the title asserted by CP is valid; and (3) what <sup>d</sup> is the nature of the right acquired by CP by virtue of its title, or, in other words, did CP acquire the fee simple or a mere right of way in the land in question? Those questions are not questions that the tribunals created under the By-law have jurisdiction to decide. <sup>e</sup> Parliament, in prescribing that the taxing by-laws to be adopted pursuant to subsection 83(3) "must provide an appeal procedure in respect of assessments made for the purposes of taxation", did not intend that the appeal tribunals to be created under the By-law be vested with such a jurisdiction. <sup>f</sup> With respect to those questions, those tribunals are in the same situation as inferior tribunals to which Parliament has not given the power to determine their own jurisdiction but which must nevertheless sometimes take a position on the subject. Everything is fine only as long as their position is correct. Their decisions on such <sup>g</sup> issues are neither binding nor determinative and, for that reason, a recourse to those tribunals cannot be viewed as an adequate remedy for the resolution of those questions. <sup>h</sup>

Second, after expressing the view that the adoption of taxing by-laws by Indian bands in British Columbia had in all likelihood been preceded by lengthy

<sup>7</sup> See *Abel Skiver Farm Corporation v. Town of Sainte-Foy et al.*, [1983] 1 S.C.R. 403.

pour le motif que ces dernières pouvaient obtenir satisfaction en exerçant leur droit d'appel en vertu du règlement.

À mon avis, le juge a alors commis une erreur à divers égards essentiels.

D'une part, il a négligé le fait que la première question soulevée par les appelantes, à savoir que leur terrain et leurs droits avaient été irrégulièrement portés sur le rôle de taxation, ne pouvait être tranchée sans que certaines questions plus fondamentales, qui, à mon avis, ne relèvent pas de la compétence des tribunaux créés par le règlement, soient résolues. Ces questions plus fondamentales sont les suivantes: (1) Le terrain et les droits des appelantes sont-ils situés «dans la réserve» au sens du paragraphe 83(1) de la *Loi sur les Indiens* de sorte que les intimés peuvent prendre des règlements d'imposition les visant? (2) Le titre opposé par CP est-il valable? (3) Quelle est la nature du droit acquis par CP en vertu de son titre ou, en d'autres mots, CP a-t-elle acquis le terrain en question en fief simple ou y a-t-elle acquis un simple droit de passage? Il s'agit là de questions que les tribunaux créés par le règlement ne sont pas compétents à résoudre. Par ailleurs, en prévoyant que les règlements de taxation pris conformément au paragraphe 83(3) «doivent prévoir la procédure de contestation de l'évaluation en matière de taxation», le législateur ne souhaitait pas investir d'une telle compétence les tribunaux créés en vertu des règlements administratifs<sup>7</sup>. En ce qui concerne les questions énoncées précédemment, ces tribunaux sont logés à la même enseigne que les tribunaux d'instance inférieure, auxquels le législateur n'a pas conféré le pouvoir de déterminer leur propre compétence, mais qui, néanmoins, doivent prendre quelquefois position sur le sujet. Tout est bien aussi longtemps que leur position est correcte. Leurs décisions sur de telles questions ne sont ni obligatoires ni déterminantes et, pour cette raison, un recours à de tels tribunaux ne peut être considéré comme satisfaisant pour la résolution de ces questions. <sup>i</sup>

D'autre part, après avoir exprimé l'opinion que la prise de règlements de taxation par les bandes indiennes établies en Colombie-Britannique avait,

<sup>7</sup> Voir *Abel Skiver Farm Corporation c. Ville de Sainte-Foy et autres*, [1983] 1 R.C.S. 403.



negotiations between the bands, the Minister of Indian Affairs and the provincial authorities so as to ensure that those authorities would withdraw from the field of taxation in which the bands were about to enter, the Judge concluded as follows [at page 92]:

I conclude that effectively, the provincial authorities, as a policy matter, have relinquished their historical field of taxation over reserve lands and, with the collaboration of the federal authorities in giving the force of law to the by-laws pursuant to section 83 of the *Indian Act*, have clothed the respective Indian band councils with the mantle of legitimacy in running their own system of taxation. It leads me to conclude that for purposes of settling the issue before me, it would not be in the public interest and it would not favour public policy at this time to bypass the appeal provisions in the by-laws.

In my opinion, the policy considerations referred to by the Judge are irrelevant to the resolution of the legal questions raised by the appellants' application.

Third, while the Judge realized that it would be necessary, in order to answer the questions raised by the appellants, to introduce evidence on complex factual issues, he expressed the view [at page 93] that since "section 18 motions . . . are heard summarily" the tribunals created under the Assessment By-law were "a better forum to receive and consider all the evidence material to the issue." That opinion does not take into account the fact that those who are appointed to the tribunals created by the Assessment By-law are not likely to have any experience in the difficult task of presiding over a trial and will not be governed by any rules of procedure enabling them to perform that function. That opinion also ignores that, under subsection 18.4(2) [as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5] of the *Federal Court Act*, the Trial Division may, if an application for judicial review raises complex factual issues, order that it be treated and proceeded with as an action.

Finally, the Judge took into account the fact that the appellants, if they were to exercise their right of appeal under the Assessment By-law, would ulti-

selon toute probabilité, été précédée de longues négociations entre les bandes, le ministre des Affaires indiennes et les autorités provinciales de façon à faire en sorte que ces autorités renoncent au pouvoir d'imposition que les bandes étaient sur le point d'acquérir, le juge a conclu ceci [à la page 92]:

Je conclus qu'en fait, les autorités provinciales ont, sur le plan de la politique générale, renoncé à leur pouvoir d'imposition traditionnel sur les terres de réserve et, avec la collaboration des autorités fédérales dans l'application des règlements administratifs pris sous le régime de l'article 83 de la *Loi sur les Indiens*, ont légitimé le pouvoir des conseils respectifs des bandes indiennes concernées d'administrer leur propre système de taxation. J'en conclus que pour résoudre ce litige, il ne serait pas conforme à l'intérêt public ni n'y contribuerait en cet état de la cause, de passer outre aux dispositions relatives aux contestations des règlements administratifs en cause.

À mon avis, les considérations d'ordre public invoquées par le juge ne sont pas pertinentes quant à la résolution des questions juridiques soulevées par la demande des appelantes.

Par ailleurs, s'il a réalisé qu'il serait nécessaire, afin de répondre aux questions soulevées par les appelantes, de présenter des éléments de preuve sur des questions factuelles complexes, le juge a affirmé [à la page 93] que, puisque «les requêtes fondées sur l'article 18 sont soumises à une procédure sommaire», les tribunaux créés sous le régime du règlement d'évaluation sont «une juridiction plus indiquée pour recevoir et examiner tous les témoignages et preuves se rapportant au litige.» En s'exprimant ainsi, il ne tient pas compte du fait qu'il est peu probable que ceux qui sont nommés aux tribunaux créés par le règlement d'évaluation aient une quelconque expérience dans la tâche difficile qui consiste à présider à un procès, et qu'ils ne sont pas régis par des règles de procédure leur permettant de s'acquitter de leur fonction. Le juge de première instance néglige également le fait qu'en vertu du paragraphe 18.4(2) [édicé par L.C. 1990, ch. 8, art. 5] de la *Loi sur la Cour fédérale*, la Section de première instance peut, si une demande de contrôle judiciaire soulève des questions factuelles complexes, ordonner que la demande soit instruite comme s'il s'agissait d'une action.

Enfin, le juge a considéré le fait que, si elles exerçaient leur droit d'appel prévu par le règlement d'évaluation, les appelantes auraient finalement un

mately have a right of appeal to the Federal Court which would then be in a better position to settle the issues between the parties. This is incorrect since, as I already said, that part of the Assessment By-law which creates a right of appeal to the Federal Court is *ultra vires*.

I would allow the appeal, set aside the decision of the Trial Division and dismiss the respondents' motion to strike. I would grant the appellants their costs of the appeal.

DÉCARY J.A.: I agree.

ROBERTSON J.A.: I agree.

droit d'appel à la Cour fédérale, laquelle serait alors plus à même de trancher le litige entre les parties. Ce n'est pas le cas puisque, je le répète, la partie du règlement d'évaluation qui crée un droit d'appel à la Cour fédérale est *ultra vires*.

Je suis d'avis d'accueillir l'appel, d'annuler la décision de la Section de première instance et de rejeter la requête en annulation des intimés. Je suis également d'avis d'accorder aux appelantes leurs dépens de l'appel.

LE JUGE DÉCARY, J.C.A.: Je souscris à ces motifs.

LE JUGE ROBERTSON, J.C.A.: Je souscris à ces motifs.