

T-639-92  
 T-1306-92  
 T-1307-92  
 T-1316-92  
 T-1317-92  
 T-1318-92  
 T-1320-92

T-639-92  
 T-1306-92  
 T-1307-92  
 T-1316-92  
 T-1317-92  
 T-1318-92  
 T-1320-92

**Canadian Pacific Limited** (*Applicant*)

**Canadien Pacifique Limitée** (*requérante*)

v.

c.

**Matsqui Indian Band and Matsqui Indian Band Council; Shuswap Indian Band and Shuswap Indian Band Council; Nicomen Indian Band and Nicomen Indian Band Council; Skuppah Indian Band and Skuppah Indian Band Council; Spuzzum Indian Band and Spuzzum Indian Band Council; Kanaka Indian Band and Kanaka Indian Band Council; Siska Indian Band and Siska Indian Band Council** (*Respondents*)

**La bande indienne de Matsqui et le conseil de la bande indienne de Matsqui; la bande indienne de Shuswap et le conseil de la bande indienne de Shuswap; la bande indienne de Nicomen et le conseil de la bande indienne de Nicomen; la bande indienne Skuppah et le conseil de la bande indienne Skuppah; la bande indienne de Spuzzum et le conseil de la bande indienne de Spuzzum; la bande indienne Kanaka et le conseil de la bande indienne Kanaka; la bande indienne Siska et le conseil de la bande indienne Siska** (*intimés*)

*INDEXED AS: CANADIAN PACIFIC LTD. v. MATSQUI INDIAN BAND (T.D.)*

*RÉPERTORIÉ: CANADIEN PACIFIQUE LTÉE c. BANDE INDIENNE DE MATSQUI (1<sup>re</sup> INST.)*

Trial Division, Joyal J.—Vancouver, September 25; Ottawa, October 13, 1992.

Section de première instance, juge Joyal—Vancouver, 25 septembre; Ottawa, 13 octobre 1992.

*Judicial review — Application to strike originating notices of motion to quash notices of tax assessment issued with respect to lands in respondents' reserves — Applicant contending lands exempt from taxation — Whether lands held by Canadian Pacific Ltd. under Crown grant subject to federally approved Indian band council by-laws authorizing assessment and taxation of real property rights in lands on reserves in British Columbia — By-laws including appeal procedure — Judicial review discretionary remedy — Practice to decline jurisdiction where appeal available, except under special circumstances — As s. 18 motions, like all prerogative writ applications, heard summarily, boards of revision better forum to receive and consider material evidence.*

*Contrôle judiciaire — Fin de non-recevoir opposée aux avis de requête en annulation d'avis de cotisation concernant des terres situées dans les réserves des intimés — La requérante soutient que ces terres sont exemptées de taxes — Il échet d'examiner si ces terres détenues par Canadien Pacifique Ltée en vertu d'une concession de la Couronne sont soumises à l'application des règlements pris par les conseils de bande avec l'approbation de l'autorité fédérale et autorisant ces bandes à imposer les droits fonciers sur les terres situées dans leurs réserves en Colombie-Britannique — Ces règlements prévoient une procédure d'appel — Le contrôle judiciaire est un recours discrétionnaire — Il est d'usage de décliner compétence quand un droit d'appel existe, sauf cas exceptionnel — Les requêtes fondées sur l'art. 18 étant soumises à une procédure sommaire comme tous les autres recours en bref de prérogative, les commissions de révision sont plus indiquées pour recevoir et examiner les preuves et témoignages se rapportant au litige.*

*Federal Court jurisdiction — Trial Division — Application to strike originating notices of motion to quash notice of tax assessment issued by respondents, pursuant to federally approved Indian band council by-laws, with respect to lands in reserves which applicant contends exempt from taxation — By-laws containing provisions for appeals from assessments — Judicial review discretionary remedy — Practice to decline jurisdiction where appeal available, except under special cir-*

*Compétence de la Cour fédérale — Section de première instance — Fin de non-recevoir opposée aux avis de requête en annulation des avis de cotisation établis par les intimés, en application des règlements de conseil de bande approuvés par l'autorité fédérale, relatifs à des terres situées dans les réserves et dont la requérante soutient qu'elles sont exemptées de taxes — Les règlements prévoient une procédure d'appel contre les cotisations — Le contrôle judiciaire est un recours*

*circumstances — As s. 18 motions, like all prerogative writ applications, heard summarily, boards of revision better forum to receive and consider material evidence.*

*Native peoples — Taxation of lands on reserves — Whether lands held by Canadian Pacific Ltd. under Crown grant subject to federally approved Indian band council by-laws authorizing assessment and taxation of real property rights in lands on reserves in British Columbia.*

The Deputy Minister of Indian and Northern Affairs, acting under section 83 of the *Indian Act*, approved a number of Indian band council by-laws authorizing the bands to assess and tax real property rights in lands set aside for their use and occupation. Tax assessments were subsequently issued by the individual respondents. The applicant, alleging that its lands were held by Crown grant and exempt from taxation, filed section 18 motions to quash the notices of assessment. The respondents applied to strike out these originating notices of motion on the ground that the validity of the assessments could not be the subject of judicial review or that the Court should decline to grant the discretionary remedies sought because of the existence of appropriate appeal provisions in the by-laws.

*Held*, the application should be allowed.

Although the Federal Court of Appeal has held (in *Optical Recording Corp. v. Canada*, [1991] 1 F.C. 309) that section 18 judicial review proceedings are unavailable in respect of assessments under the *Income Tax Act*, there is authority for the proposition that if the assessment is a nullity or if *ultra vires* acts have been committed by the taxing authority, a superior court can grant a remedy notwithstanding the existence of legislation providing for a more expeditious appeal procedure: *Abel Skiver Farm Corporation v. Town of Sainte-Foy et al.*, [1983] 1 S.C.R. 403.

The basic characteristic of judicial review is that it provides an exceptional and extraordinary remedy. It can be maintained only when no other effective recourse is open to a litigant. The relief which a court may grant by way of judicial review remains essentially discretionary. The practice is to decline jurisdiction where there is a right of appeal, except in special circumstances.

The issue was not whether the Court had jurisdiction but whether it might be preferable to have the dispute resolved in accordance with the appeal procedures set out in the by-laws. While there is conflicting case law and text authority as to the application of the principle of curial deference where legislation gives a right of appeal, a court in exercising its discretion will take into account the availability of an appeal process which can effectively deal with the issues.

*discretionnaire — Il est d'usage de décliner compétence quand un droit d'appel existe, sauf cas exceptionnel — Les requêtes fondées sur l'art. 18 étant soumises à une procédure sommaire comme tous les autres recours en bref de prérogative, les commissions de révision sont plus indiquées pour recevoir et examiner les preuves et témoignages se rapportant au litige.*

*Peuples autochtones — Taxation de terres situées dans les réserves — Il échet d'examiner si ces terres détenues par Canadien Pacifique Ltée en vertu d'une concession de la Couronne sont soumises à l'application des règlements pris par les conseils de bande avec l'approbation de l'autorité fédérale et autorisant ces bandes à imposer les droits fonciers sur les terres situées dans leurs réserves en Colombie-Britannique.*

Le sous-ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien avait approuvé, en application de l'article 83 de la *Loi sur les Indiens*, un certain nombre de règlements pris par des conseils de différentes bandes indiennes et les autorisant à imposer les droits fonciers sur les terres réservées à leur usage et occupation. Chacun des intimés a subséquentement établi des cotisations de taxe. La requérante, soutenant que ces terres sont détenues en vertu d'une concession de la Couronne et, de ce fait, exemptées de taxes, s'est fondée sur l'article 18 pour demander l'annulation des avis de cotisation. Les intimés opposent une fin de non-recevoir à ces avis de requête introductifs d'instance par ce motif que la validité des règlements ne peut être contestée par voie de recours en contrôle judiciaire ou que la Cour devrait refuser le redressement discrétionnaire recherché puisque le droit d'appel est prévu dans les règlements en cause.

*Jugement*: il faut faire droit à la fin de non-recevoir.

Bien que la Cour d'appel fédérale ait conclu (dans *Optical Recording Corp. c. Canada*, [1991] 1 C.F. 309) que les contribuables ne pouvaient intenter la procédure de contrôle judiciaire prévue à l'article 18 pour contester les cotisations établies sous le régime de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, il a été jugé que si la cotisation est de nullité absolue ou si l'autorité fiscale a commis des actes *ultra vires*, il est possible de saisir une cour supérieure, peu importe que la loi ait prévu une procédure d'appel plus expéditive (*Abel Skiver Farm Corporation c. Ville de Sainte-Foy et autre*, [1983] 1 R.C.S. 403).

La caractéristique fondamentale du contrôle judiciaire est celle d'un recours exceptionnel et extraordinaire. Ce recours ne peut être exercé qu'en l'absence de toute autre voie de droit. Le redressement que peut accorder une cour par voie de contrôle judiciaire demeure essentiellement discrétionnaire. Il est d'usage de décliner compétence quand un droit d'appel existe, sauf cas exceptionnel.

Il n'échet pas d'examiner si la Cour a compétence en l'espèce, mais s'il ne serait pas préférable que l'affaire soit débattue dans le cadre des procédures de contestation prévues aux règlements en question. Bien que la jurisprudence et la doctrine ne soient pas unanimes pour ce qui est du principe de la non-intervention des tribunaux judiciaires en cas de droit d'appel prévu par le texte applicable, la cour qui exerce son pouvoir discrétionnaire examinera s'il existe un processus d'appel qui permet de trancher effectivement le litige.

On the face of the appeal provisions in the by-laws, there was an effective appeal process under which all the issues raised by the applicant could be brought forward. It would neither be in the public interest nor would it favour public policy to bypass the appeal provisions in the by-laws.

Furthermore, the applicant was not challenging a tax assessment when its lands and improvements have hitherto been exempt from taxation. One taxing authority had been substituted for by another.

Whether or not the applicant's lands are "reserve lands" over which Indian bands have authority is a matter within the terms of reference of the appeal provisions and these provisions should be respected.

Finally, since section 18 motions are heard summarily, a board or court of revision is a preferable forum for receiving and considering all the evidence material to an issue of this nature.

#### 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), 18.5 (as enacted *idem*).

*Indian Act*, R.S.C., 1985, c. I-5, ss. 2(1) (as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 17, s. 1), 83 (as am. *idem*, s. 10).

*Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21, s. 2.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*Wilfong, Re Cathcart v. Lowery* (1962), 32 D.L.R. (2d) 477; 37 W.W.R. 612; 37 C.R. 319 (Sask. C.A.); *Public Service Alliance of Canada et al. v. Canada (Treasury Board) et al.* (1990), 36 F.T.R. 182 (F.C.T.D.); *Lethbridge, City of, v. Can. West. Nat. Gas, L.H. & P. Co.*, [1923] S.C.R. 652; [1923] 4 D.L.R. 1055; [1923] 3 W.W.R. 976; *Terrasses Zarolega Inc. et al. v. Régie des installations olympiques*, [1981] 1 S.C.R. 94; (1981), 124 D.L.R. (3d) 204; 23 L.C.R. 97; 38 N.R. 411; *Commission des accidents du travail du Québec v. Valade*, [1982] 1 S.C.R. 1103; (1982), 44 N.R. 75; *Atikokan, Ex p.*, [1959] O.W.N. 200 (H.C.); *London Gardens Ltd. and Township of Westminster, Re* (1975), 9 O.R. (2d) 175 (Div. Ct.); *Foster v. Township of St. Joseph*, [1917] 39 O.L.R. 114; *affd.* [1917] 39 O.L.R. 525; (1917), 37 D.L.R. 283 (C.A.); *Goderich Roman Catholic Separate School Trustees and Town of Goderich, Re*, [1923] 53 O.L.R. 79 (App. Div.).

##### CONSIDERED:

*Minister of National Revenue v. Parsons*, [1984] 2 F.C. 331; [1984] CTC 352; (1984), 84 DTC 6345 (C.A.); *Optical Recording Corp. v. Canada*, [1991] 1 F.C. 309; [1990] 2 C.T.C. 524; (1990), 90 DTC 6647; 116 N.R. 200 (C.A.);

Les dispositions en matière de contestation des règlements de taxation en cause permettent de conclure qu'il y a un processus d'appel efficace pour trancher toutes les questions que soulève la requérante. Il ne serait pas conforme à l'intérêt public ni n'y contribuerait de passer outre aux dispositions des règlements en matière d'appel.

Qui plus est, la requérante ne conteste pas une cotisation parce que ses terres et améliorations étaient jusqu'ici exemptées d'impôt. Une autorité fiscale a été remplacée par une autre.

Que les terres détenues par la requérante soient ou non des «terres de réserve» soumises à l'autorité des bandes indiennes, c'est là une question qui tombe dans le champ d'application des dispositions sur les contestations, lesquelles dispositions doivent être respectées.

Enfin, les requêtes fondées sur l'article 18 étant soumises à une procédure sommaire, les commissions de révision sont plus indiquées pour recevoir et examiner les preuves et témoignages se rapportant au litige.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

*Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21, art. 2.

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

*Loi sur les Indiens*, L.R.C. (1985), ch. I-5, art. 2(1) (mod. par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 17, art. 1), 83 (mod., *idem*, art. 10).

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Wilfong, Re Cathcart v. Lowery* (1962), 32 D.L.R. (2d) 477; 37 W.W.R. 612; 37 C.R. 319 (C.A. Sask.); *Alliance de la Fonction publique du Canada et autres c. Canada (Conseil du Trésor) et autres* (1990), 36 F.T.R. 182 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Lethbridge, City of, v. Can. West. Nat. Gas, L.H. & P. Co.*, [1923] R.C.S. 652; [1923] 4 D.L.R. 1055; [1923] 3 W.W.R. 976; *Terrasses Zarolega Inc. et autres c. Régie des installations olympiques*, [1981] 1 R.C.S. 94; (1981), 124 D.L.R. (3d) 204; 23 L.C.R. 97; 38 N.R. 411; *Commission des accidents du travail du Québec c. Valade*, [1982] 1 R.C.S. 1103; (1982) 44 N.R. 75; *Atikokan, Ex p.*, [1959] O.W.N. 200 (H.C.); *London Gardens Ltd. and Township of Westminster, Re* (1975), 9 O.R. (2d) 175 (C. div.); *Foster v. Township of St. Joseph*, [1917] 39 O.L.R. 114; *conf. par* [1917] 39 O.L.R. 525; (1917), 37 D.L.R. 283 (C.A.); *Goderich Roman Catholic Separate School Trustees and Town of Goderich, Re*, [1923] 53 O.L.R. 79 (Div. app.).

##### DÉCISIONS EXAMINÉES:

*Ministre du Revenu national c. Parsons*, [1984] 2 C.F. 331; [1984] CTC 352; (1984), 84 DTC 6345 (C.A.); *Optical Recording Corp. c. Canada*, [1991] 1 C.F. 309; [1990] 2 C.T.C. 524; (1990), 90 DTC 6647; 116 N.R. 200 (C.A.);

*Harelkin v. University of Regina*, [1979] 2 S.C.R. 561; (1979), 96 D.L.R. (3d) 14; [1979] 3 W.W.R. 676; 26 N.R. 364; *Bell v. Ontario Human Rights Commission*, [1971] S.C.R. 756; (1971), 18 D.L.R. (3d) 1; *Barron v. Foothills No. 31 and Alberta* (1984), 57 A.R. 71; [1985] 2 W.W.R. 711; 36 Alta. L.R. (2d) 27; 10 Admin. L.R. 229; 28 M.P.L.R. 235 (C.A.); *Abel Skiver Farm Corporation v. Town of Sainte-Foy et al.*, [1983] 1 S.C.R. 403.

## REFERRED TO:

*Anisimic Ltd. v. Foreign Compensation Commission*, [1969] 2 A.C. 147 (H.L.); *Bennett & White (Calgary) Ltd. v. Municipal Dist. of Sugar City (No. 5)*, [1951] 4 D.L.R. 129; (1951), 3 W.W.R. (N.S.) 111; [1951] C.T.C. 219; [1951] A.C. 786 (P.C.); *Crown Forest Indust. Ltd. v. Assessor of Area 24—Cariboo* (1986), 2 B.C.L.R. (2d) 397 (C.A.); *RivTow Industries Ltd. v. British Columbia (Assessor of Area # 01-Saanich-Capital)* (1989), 55 D.L.R. (4th) 447; 34 B.C.L.R. (2d) 196 (S.C.); *W.T.C. Western Technologies Corp. v. M.N.R.*, [1986] 1 C.T.C. 110; (1986), 86 DTC 6027; 1 F.T.R. 119 (F.C.T.D.); *Bechthold Resources Ltd. v. M.N.R.*, [1986] 1 C.T.C. 195; (1986), 86 DTC 6065; 1 F.T.R. 123 (F.C.T.D.).

## AUTHORS CITED

Kavanagh, John A. *A Guide to Judicial Review*, 2nd ed., Toronto: Carswell Legal Publications, 1984.

APPLICATION to strike out a series of originating notices of motion under section 18 of the *Federal Court Act* to quash and set aside notices of tax assessment issued against the applicant with respect to lands in the respondents' reserves. Application allowed.

## COUNSEL:

*Norman D. Mullins, Q.C.* and *Bernard W. Hoeschen* for applicant.  
*Arthur Pape* for respondent Matsqui Indian Band.  
*John L. Finlay* and *Susan Stonier* for other respondents.

## SOLICITORS:

*Canadian Pacific Legal Services*, Vancouver, for applicant.  
*Pape and Salter*, Vancouver, for respondent Matsqui Indian Band.  
*Cooper and Associates*, Vancouver, for other respondents.

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

*Harelkin c. Université de Regina*, [1979] 2 R.C.S. 561; (1979), 96 D.L.R. (3d) 14; [1979] 3 W.W.R. 676; 26 N.R. 364; *Bell c. Ontario Human Rights Commission*, [1971] R.C.S. 756; (1971), 18 D.L.R. (3d) 1; *Barron v. Foothills No. 31 and Alberta* (1984), 57 A.R. 71; [1985] 2 W.W.R. 711; 36 Alta. L.R. (2d) 27; 10 Admin. L.R. 229; 28 M.P.L.R. 235 (C.A.); *Abel Skiver Farm Corporation c. Ville de Sainte-Foy et autre*, [1983] 1 R.C.S. 403.

## DÉCISIONS CITÉES:

*Anisimic Ltd. v. Foreign Compensation Commission*, [1969] 2 A.C. 147 (H.L.); *Bennett & White (Calgary) Ltd. v. Municipal Dist. of Sugar City (No. 5)*, [1951] 4 D.L.R. 129; (1951), 3 W.W.R. (N.S.) 111; [1951] C.T.C. 219; [1951] A.C. 786 (P.C.); *Crown Forest Indust. Ltd. v. Assessor of Area 24—Cariboo* (1986), 2 B.C.L.R. (2d) 397 (C.A.); *RivTow Industries Ltd. v. British Columbia (Assessor of Area # 01-Saanich-Capital)* (1989), 55 D.L.R. (4th) 447; 34 B.C.L.R. (2d) 196 (S.C.); *W.T.C. Western Technologies Corp. c. M.N.R.*, [1986] 1 C.T.C. 110; (1986), 86 DTC 6027; 1 F.T.R. 119 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Bechthold Resources Ltd. c. M.N.R.*, [1986] 1 C.T.C. 195; (1986), 86 DTC 6065; 1 F.T.R. 123 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.).

## DOCTRINE

Kavanagh, John A. *A Guide to Judicial Review*, 2nd ed., Toronto: Carswell Legal Publications, 1984.

REQUÊTE en radiation d'avis de requête introductifs d'instance présentés en application de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* pour faire annuler des avis de cotisation frappant des terres détenues par la requérante dans les réserves des intimés. Requête accueillie.

## AVOCATS:

*Norman D. Mullins, c.r.* et *Bernard W. Hoeschen* pour la requérante.  
*Arthur Pape* pour la bande indienne de Matsqui, intimée.  
*John F. Finlay* et *Susan Stonier* pour les autres intimés.

## PROCUREURS:

*Service du contentieux de Canadien Pacifique*, Vancouver, pour la requérante.  
*Pape and Salter*, Vancouver, pour la bande indienne de Matsqui, intimée.  
*Cooper and Associates*, Vancouver, pour les autres intimés.

*Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance rendu par*

JOYAL J.: This is an application by the respondents herein to strike out a series of originating notices of motion filed by the applicant in this Court against each of the above respondents.

The applicant's motion was 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)] to quash and set aside a notice of tax assessment issued by the individual respondents against the applicant on lands in the respondents' reserves which the applicant contends are exempt from taxation. Although separate applications were filed with respect to each respondent, the parties agreed that, for purposes of the application to strike, they should all be heard together on common evidence. It is also noted that in respect of the Matsqui Indian Band, both Canadian Pacific Limited and Unitel Communications Limited are applicants. The latter is not named in any of the other applications. I should therefore refer to Canadian Pacific Limited alone in these reasons.

To put the issue in context, it is necessary to refer to its origins. It would appear that early in 1992, the Deputy Minister of Indian and Northern Affairs, pursuant to section 83 of the *Indian Act* [R.S.C., 1985, c. I-5 (as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 17, s. 10)], approved a number of Indian band council by-laws authorizing the bands, all located in British Columbia, to assess and tax real property rights in lands set aside for their use and occupation. Obviously this was a far-reaching programme involving both the federal authorities in Ottawa and the provincial authorities in British Columbia.

The by-laws involved, all of them substantially the same, contain all the earmarks of an assessment statute and indeed appear to be modelled on existing statutes in the province. Without going into unnecessary details on these by-laws, their scope is to establish a system of taxation for local purposes on land or interests in land in the reserves pursuant to the provisions of the *Indian Act*. The scheme calls for general taxation provisions, exemptions therefrom, the preparation of taxation and assessment rolls, a valuation process, a recovery of taxes process and the establish-

LE JUGE JOYAL: Il y a en l'espèce fin de non-recevoir opposée par les intimés à un ensemble d'avis de requête introductifs d'instance dont la requérante a saisi la Cour contre chacun des intimés susnommés.

C'est en application 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)] que la requérante a introduit sa requête en annulation d'un avis de cotisation que chacun des intimés lui avait adressé à l'égard de terres situées dans leurs réserves, terres dont la requérante soutient qu'elles sont exemptées de taxes. Bien qu'une requête ait été déposée séparément contre chacun des intimés, les parties sont convenues, dans le cadre de la fin de non-recevoir, que toutes les requêtes doivent être entendues ensemble sur preuve commune. Il y a lieu de noter qu'il y a deux requérantes contre la bande indienne de Matsqui: Canadien Pacifique Limitée et Unitel Communications Limited. Cette dernière n'est nommée dans aucune des autres requêtes. Je ne mentionnerai donc que Canadien Pacifique Limitée dans les présents motifs.

Pour saisir le litige dans son contexte, il faut remonter à ses origines. Il appert qu'au début de l'année 1992, le sous-ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien a approuvé, en application de l'article 83 de la *Loi sur les Indiens* [L.R.C. (1985), ch. I-5 (mod. par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 17, art. 10)], un certain nombre de règlements pris par des conseils de bande indienne et autorisant ces bandes, toutes établies en Colombie-Britannique, à imposer les droits fonciers sur les terres réservées à leur usage et occupation. Il s'agissait visiblement là d'un programme d'une grande portée, dans lequel intervenaient à la fois les autorités fédérales à Ottawa et les autorités provinciales en Colombie-Britannique.

Les règlements en question, qui étaient essentiellement identiques, portent tous les attributs d'une loi fiscale et sont en fait modelés sur les lois en vigueur dans la province. Sans entrer dans les détails inutiles de ces règlements, notons qu'ils visent à instaurer un système de taxes destinées à des fins locales sur les terres dans les réserves ou sur les droits fonciers y relatifs, conformément aux dispositions de la *Loi sur les Indiens*. Ce régime prévoit des dispositions générales de taxation, des exemptions, la préparation des rôles de taxation et de cotisation, un processus d'éva-

ment of prescribed rates of tax. The by-laws also provide for an appeal process to boards of review and to assessment review committees, and further appeals to the Federal Court of Canada.

On reviewing its notices of assessment from each individual respondent, the applicant instituted its section 18 proceedings praying this Court to quash these assessments. The applicant alleged that its lands are held by way of a Crown grant, that the reach of the by-laws extends only to reserve lands, as that term is defined in the *Indian Act*, and therefore any such assessments are null and of no effect.

The respondents reacted to this challenge by filing the within application, asking this Court to strike the section 18 application on the grounds that the validity of the assessments could not be the subject of judicial review or that the Court should decline to grant the discretionary remedies applied for because of the existence of appropriate appeal provisions in the by-laws.

The application to strike came on to be heard in Vancouver on September 25, 1992. At the close of the hearing, I granted the respondents' motion and provided the parties with brief oral reasons therefor. I was then requested to provide more elaborate and written reasons for my decision.

#### THE CASE FOR THE RESPONDENTS

The general approach by the respondents is that proceedings for judicial review should only be used when no other avenue of redress is available to a party seeking relief. Section 18 of the *Federal Court Act* is only a formalization of prerogative writ procedures calling for the Court to provide discretionary and equitable remedies, absent in any other recourse.

The respondents contend that under the by-laws, the validity of which has not been challenged, there are elaborate and clear-cut provisions for appeals from assessments. The terms of reference set out in the by-laws establish the competency of appeal

luation, un mode de perception et la fixation des quantités de taxe. Les règlements prévoient l'appel devant les commissions de révision et les comités de révision de l'évaluation, et enfin devant la Cour fédérale du Canada.

<sup>a</sup> Au vu des avis de cotisation émanant de chacun des intimés, la requérante s'est fondée sur l'article 18 pour demander à la Cour de les annuler. Elle fait valoir qu'elle détient ces terres en vertu d'une concession de la Couronne, que le champ d'application des règlements en cause se limite aux terres de réserve au sens de la *Loi sur les Indiens*, et qu'en conséquence, ces cotisations sont nulles et non avenues.

<sup>b</sup> Les intimés ont répliqué à cette contestation en déposant la requête en instance, pour demander à la Cour de déclarer irrecevable la requête fondée sur l'article 18 par ce motif que la validité des cotisations n'est pas susceptible de contrôle judiciaire ou que la Cour doit refuser le redressement discrétionnaire demandé puisque les règlements prévoient déjà les processus de contestation et d'appel nécessaires.

<sup>c</sup> La fin de non-recevoir fut entendue à Vancouver le 25 septembre 1992. À la clôture de l'audience, j'ai fait droit à la requête des intimés et ai donné brièvement, de vive voix, les motifs de ma décision. J'ai été alors prié de donner par écrit des motifs plus détaillés.

#### <sup>d</sup> L'ARGUMENTATION DES INTIMÉS

<sup>e</sup> L'argument général avancé par les intimés est que le recours en contrôle judiciaire ne peut s'exercer que si aucun autre recours n'est ouvert à la partie plaignante. L'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* n'est que la consécration formelle des procédures de bref de prérogative visant à demander à la Cour d'accorder des mesures de réparation discrétionnaires d'*equity*, en l'absence de toute autre voie de droit.

<sup>f</sup> Les intimés soutiennent que les règlements, dont la validité n'a pas été contestée, comprennent des dispositions détaillées et précises sur les appels contre les cotisations. Le mandat défini dans ces règlements établit la compétence des commissions d'appel pour

boards to deal with the issues raised by the applicant and provide it with a full hearing on its claim.

In support of that position, the respondents refer the Court to the case of *Minister of National Revenue v. Parsons*, [1984] 2 F.C. 331, where the Federal Court of Appeal ruled that a challenge to assessments under the *Income Tax Act* [S.C. 1970-71-72, c. 63] could not be by way of an application to quash under section 18, but by way of the appeal provisions under the Act. It mattered not, said the Court of Appeal, whether the issue was quantum and liability or the more fundamental question of the Minister's legal authority to make the assessments.

The respondents also find support in the case of *Optical Recording Corp. v. Canada*, [1991] 1 F.C. 309, where the Federal Court of Appeal again ruled that no section 18 proceedings were open to a taxpayer when dealing with tax assessments under the *Income Tax Act*.

The respondents also cite the Supreme Court of Canada decision in the celebrated case of *Harelkin v. University of Regina*, [1979] 2 S.C.R. 561, when a majority of the Court restated the same principle, i.e. that an application for *certiorari* against a decision of a tribunal authorized to deal with admission applications will not be entertained when the enabling statute provides for an appeal therefrom to another forum. The Court went on to state that this rule applies even though it is alleged that the inferior tribunal's decision is such a nullity that no decision is appealable.

The respondents urge this Court to respect and adopt the principle laid down in these decisions and strike the applicant's section 18 application and leave it to the applicant to file its complaint via the appeal route clearly laid out in the by-laws.

Further, the respondents ask the Court to consider that the judicial review under section 18 is effectively statute-barred by the provisions of section 18.5 of the

connaître des points litigieux soulevés par la requérante et lui donne la possibilité de se faire entendre en bonne et due forme.

À l'appui de cet argument, les intimés invoquent l'arrêt *Ministre du Revenu national c. Parsons*, [1984] 2 C.F. 331, par lequel la Cour d'appel fédérale a jugé que les cotisations d'impôt établies sous le régime de la *Loi de l'impôt sur le revenu* [S.C. 1970-71-72, ch. 63] ne pouvaient être contestées par voie de recours en contrôle judiciaire fondé sur l'article 18, mais par voie d'appel selon les dispositions applicables de la Loi. Il en est ainsi, a conclu la Cour à cette occasion, peu importe que le litige porte sur le montant et l'assujettissement à l'impôt, ou sur la question plus fondamentale du pouvoir légal du Ministre d'établir les cotisations.

Les intimés s'appuient aussi sur l'arrêt *Optical Recording Corp. c. Canada*, [1991] 1 C.F. 309, par lequel la Cour d'appel fédérale a conclu encore une fois que les contribuables ne pouvaient intenter la procédure prévue à l'article 18 pour contester les cotisations établies sous le régime de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

Ils citent en outre le célèbre arrêt *Harelkin c. Université de Regina*, [1979] 2 R.C.S. 561, par lequel la Cour suprême du Canada a, par jugement majoritaire, confirmé le même principe, savoir qu'une requête en *certiorari* contre la décision d'un organisme administratif habilité à instruire les demandes d'admission n'est pas recevable dans les cas où la loi d'habilitation prévoit la possibilité de faire appel devant une autre juridiction. La Cour a ajouté que ce principe s'applique même si on fait valoir que la nullité de la décision attaquée est telle que celle-ci est inexistante et, de ce fait, ne se prête à aucun appel.

Les intimés demandent à la Cour de faire sien le principe défini par ces décisions et de déclarer irrecevable la requête fondée sur l'article 18 de la requérante, quitte à celle-ci de formuler sa plainte par voie d'appel telle que la prévoient clairement les règlements en question.

Ils demandent en outre à la Cour de considérer que le contrôle judiciaire sous le régime de l'article 18 est exclu en l'espèce par l'effet des dispositions de l'ar-

*Federal Court Act* [as enacted *idem*, s. 5]. This 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.

I will admit that I have a little problem in the application of section 18.5 to the legislative scheme before me, but I should reserve further comment to later.

#### THE CASE FOR THE APPLICANT

First of all, the applicant questions the jurisdiction of any court of review established under the by-laws to deal with the kind of issue facing this Court, i.e. whether its lands are liable to assessment and taxation by the respective Indian bands.

The applicant quotes in support the provisions of subsection 2(1) of the *Indian Act* [as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 17, s. 1], which defines "reserve" as "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". The applicant ties in this definition with the substantive provisions of paragraph 83(1)(a) of the statute, authorizing an Indian band council to make by-laws for the "taxation for local purposes of land, or interests in land, in the reserve, including rights to occupy, possess or use land in the reserve" [underlining added].

As the applicant contends that its lands are not vested in Her Majesty and are not set apart for the use and benefit of the members of the band but are under the exclusive ownership of the applicant, neither the *Indian Act* nor the by-laws, including appeal procedures, have any relevance whatsoever to the applicant. A court of revision established thereunder has therefore no jurisdiction to deal with the issues raised in this Court.

ticle 18.5 [édicte, *idem*, art. 5] de la *Loi sur la Cour fédérale*, qui prévoit ce qui suit:

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 autre intervention, sauf en conformité avec cette loi.

Je dois dire que j'ai des réserves quant à l'applicabilité de l'article 18.5 au régime fiscal en cause, mais j'y reviendrai plus loin.

#### L'ARGUMENTATION DE LA REQUÉRANTE

En tout premier lieu, la requérante conteste la compétence de toute juridiction de révision constituée sous le régime des règlements dont s'agit pour connaître du point litigieux tel qu'il est soumis à la Cour, savoir si ces terres peuvent être imposées par les bandes indiennes respectives.

Elle cite à l'appui le paragraphe 2(1) de la *Loi sur les Indiens* [mod. par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 17, art. 1], où «réserve» est définie comme étant toute «parcelle de terre dont Sa Majesté est propriétaire et qu'elle a mise de côté à l'usage et au profit d'une bande». La requérante fait le lien entre cette définition et les dispositions de fond de l'alinéa 83(1)a) de cette loi, qui habilite les conseils de bande indienne à prendre des règlements administratifs pour «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» [soulignement ajouté].

Selon la requérante, les terres dont s'agit ne sont pas la propriété de Sa Majesté ni n'ont été mises de côté à l'usage et au profit des membres des bandes indiennes concernées, mais sont sa propriété exclusive; en conséquence ni la *Loi sur les Indiens* ni les règlements administratifs, ni à plus forte raison les procédures d'appel que prévoient ces derniers, n'ont aucune application à son égard. Une juridiction de révision établie en application de ces règlements n'a donc pas compétence pour connaître des questions soumises à la Cour.

The applicant makes the further point that the powers of an Indian band council to adopt a taxation by-law, made conditional by subsection 83(3) of the *Indian Act* upon providing for an appeal procedure in respect of assessments, has effectively circumscribed the jurisdiction of an appeal tribunal if one is to consider the French version of the same subsection which speaks of a “*procédure de contestation de l'évaluation en matière de taxation*” [underlining added].

The applicant urges me to adopt the French text and find that a review tribunal can only deal with the equivalent English word “valuation” and not with “assessment”, an issue which has nothing to do with the basic claim of the applicant.

On the question of limited jurisdiction, the applicant contends that the powers vested in the boards of review or courts of revision go beyond the statutory authority under section 83 to establish a tribunal to hear appeals on “assessments”, including inquiries as to whether “land or improvements, or both land and improvements, have been wrongfully entered on or omitted from the assessment roll”, as to whether taxes have been evaluated at too high or low an amount, or whether exemptions have been properly allowed or refused, and other fields of enquiry of a similar nature.

Finally, the applicant argues that the authorities relied on by the respondents in their application to strike all deal with specific appeal processes established by statutes and none deal with rules made by subordinate tribunals or similar bodies. In any event, argues the applicant, a board established pursuant to a statute has no power to deal with matters that are not within the purview of the statute. The applicant cites in this respect the House of Lords decision in *Anisminic Ltd. v. Foreign Compensation Commission*, [1969] 2 A.C. 147, as well as the reasoning of Martland J. of the Supreme Court of Canada in *Bell v. Ontario Human Rights Commission*, [1971] S.C.R. 756, where he said at page 775:

With respect, I do not agree with this view. The powers given to a board of inquiry are to enable it to determine whether or not there has been discrimination in respect of mat-

La requérante soutient en outre que le pouvoir des conseils de bande indienne de prendre des règlements administratifs de taxation, pouvoir que le paragraphe 83(3) de la *Loi sur les Indiens* subordonne à la condition de prévoir une procédure de contestation des «*assessments*», circonscrit en fait la compétence de la juridiction de révision si on se réfère au texte français de la même disposition qui parle de «procédure de contestation de l'évaluation en matière de taxation» [soulignement ajouté].

La requérante m'engage à m'en tenir au texte français pour conclure que la juridiction de révision ne peut connaître que de ce qui se traduit en anglais par le terme «*valuation*» et non par le terme «*assessment*»; cette question n'a cependant aucun rapport avec son chef de demande.

En ce qui concerne la limitation de compétence, la requérante soutient que les pouvoirs dont sont investis les commissions ou tribunaux de révision vont au-delà du pouvoir légal prévu à l'article 83, pour comprendre celui d'instituer un tribunal chargé de connaître de la contestation des «cotisations», ce qui s'entend aussi du pouvoir d'examiner si «des terres ou améliorations, ou les deux à la fois, ont été irrégulièrement portées sur le rôle de taxation ou en ont été irrégulièrement omises», si les taxes ont été fixées à un montant trop élevé ou trop bas, ou si des exemptions ont été accordées ou refusées à bon droit, ainsi que du pouvoir d'examiner d'autres questions de même nature.

Enfin, la requérante fait valoir que les précédents cités par les intimés à l'appui de leur fin de non-recevoir portent tous sur des processus d'appel institués par des lois et nullement sur des règles établies par des organismes administratifs. Et qu'en tout cas, une commission établie en application d'une loi n'a pas compétence pour connaître des matières qui ne rentrent pas dans le champ d'application de cette loi. La requérante cite à cet effet l'arrêt *Anisminic Ltd. v. Foreign Compensation Commission*, [1969] 2 A.C. 147, de la Chambre des lords, ainsi que cette conclusion tirée par le juge Martland de la Cour suprême du Canada dans *Bell c. Ontario Human Rights Commission*, [1971] R.C.S. 756, à la page 775:

En toute déférence, je ne partage pas cet avis. Les pouvoirs conférés à un comité d'enquête ont pour but de lui permettre de déterminer s'il y a eu de la discrimination en ce qui a trait à

ters within the scope of the Act. It has no power to deal with alleged discrimination in matters not within the purview of the Act or to make recommendations with respect thereto.

The Court of Appeal judgment says that the board, had it been allowed to proceed, would have been obliged to decide (1) whether there was a denial of housing accommodation, (2) whether that accommodation was covered by the Code, and (3) whether the denial was by reason of the race, colour, or place of origin of the complainant. In my opinion, item (2) would have had to be considered first, and, if the accommodation was not covered by the Act, the board would have no authority to proceed further.

Item (2) raises an issue of law respecting the scope of the operation of the Act, and on the answer to that question depends the authority of the board to inquire into the complaint of discrimination at all. The Act does not purport to place that issue within the exclusive jurisdiction of the board, and a wrong decision on it would not enable the board to proceed further.

In my opinion, the appellant was not compelled to await the decision of the board on that issue before seeking to have it determined in a court of law by an application for prohibition, and the Court had jurisdiction to deal with the matter. [Underlining added.]

The applicant also cites cases dealing with municipal taxation statutes where judicial review was not denied a taxpayer, even though the enabling legislation provided for appeal procedures. These include the case of *Bennett & White (Calgary) Ltd. v. Municipal Dist. of Sugar City (No. 5)*, [1951] 4 D.L.R. 129 (P.C.); *Abel Skiver Farm Corporation v. Town of Sainte-Foy et al.*, [1983] 1 S.C.R. 403; *Barron v. Foothills No. 31 and Alberta* (1984), 57 A.R. 71 (C.A.). In this last case, Laycraft J.A. of the Alberta Court of Appeal is quoted as saying at page 74:

However, if the issue goes to whether the taxpayer should have been taxed at all, then the matter can be reviewed by a superior court on the basis that a provincial statutory tribunal cannot be delegated the power to set the limits of its own jurisdiction. . . .

Added to the foregoing cases are *Crown Forest Indust. Ltd. v. Assessor of Area 24—Cariboo* (1986), 2 B.C.L.R. (2d) 397 (C.A.); *RivTow Industries Ltd. v. British Columbia (Assessor of Area # 01-Saanich-Capital)* (1989), 55 D.L.R. (4th) 447 (B.C.S.C.).

des domaines prévus par la Loi. Il n'a pas le pouvoir de se prononcer lorsque la discrimination dont on se plaint tombe dans un domaine non prévu par la Loi, et il ne peut faire des recommandations à cet égard.

<sup>a</sup> Dans son jugement, la Cour d'appel dit que si le comité d'enquête avait été autorisé à poursuivre l'enquête, il aurait eu à décider (1) s'il y avait eu refus de louer le logement, (2) si le Code s'appliquait à ce logement, et (3) si le refus était dû à la race, à la couleur ou au lieu d'origine du plaignant. À mon avis, il fallait tout d'abord examiner le deuxième point; si la Loi ne s'appliquait pas au logement, le comité ne pouvait poursuivre l'enquête.

<sup>b</sup> Le deuxième point soulève une question de droit relative-  
<sup>c</sup> ment au champ d'application de la Loi; de la réponse à cette question dépend toute l'autorité du comité chargé d'enquêter sur la plainte déclarant qu'il y a eu de la discrimination. La Loi ne prétend nullement placer cette question sous la compétence exclusive du comité; une décision erronée sur ce point ne permettrait pas à celui-ci de poursuivre l'enquête.

<sup>d</sup> À mon avis, l'appelant n'était pas tenu d'attendre la décision du comité d'enquête sur ce point avant de chercher, au moyen d'une demande d'ordonnance de prohibition, à le faire décider par une cour de justice, et la cour était compétente pour connaître de l'affaire. [Soulignement ajouté.]

<sup>e</sup> La requérante cite aussi des causes portant sur des lois de taxation municipale et où le contribuable n'a pas été privé du recours en contrôle judiciaire, bien que la loi d'habilitation prévoie des procédures d'appel: *Bennett & White (Calgary) Ltd. v. Municipal Dist. of Sugar City (No. 5)*, [1951] 4 D.L.R. 129 (P.C.); *Abel Skiver Farm Corporation c. Ville de Sainte-Foy et autre*, [1983] 1 R.C.S. 403; *Barron v. Foothills No. 31 and Alberta* (1984), 57 A.R. 71 (C.A.). Dans le dernier arrêt, le juge Laycraft de la Cour d'appel de l'Alberta s'est prononcé en ces termes, en page 74:

<sup>f</sup> [TRADUCTION] Cependant le litige porterait-il sur la question de savoir si la contribuable est tenue ou non à la taxe en question, l'affaire serait alors susceptible de contrôle par une cour supérieure, car un organisme administratif créé par une loi provinciale ne saurait se voir déléguer le pouvoir de définir sa propre compétence. . . .

<sup>g</sup> Ont été également cités à ce propos *Crown Forest Indust. Ltd. v. Assessor of Area 24—Cariboo* (1986), 2 B.C.L.R. (2d) 397 (C.A.); *RivTow Industries Ltd. v. British Columbia (Assessor of Area # 01-Saanich-Capital)* (1989), 55 D.L.R. (4th) 447 (C.S.C.-B.).

FINDINGS

It appears quite evident, from the array of cases dealing with the pre-emptive right of a superior court to come to grips with a legal challenge as against the more orthodox appeal processes, that rules and principles on the issue are somewhat conflicting.

As examples, the *Parsons* case (*supra*) dealing with income tax assessments and decided in 1984 was followed by *W.T.C. Western Technologies Corp. v. M.N.R.*, [1986] 1 C.T.C. 110 (F.C.T.D.) and *Bechthold Resources Ltd. v. M.N.R.*, [1986] 1 C.T.C. 195 (F.C.T.D.), both decided two years later in 1986 and which seem to have reached different conclusions. Whatever conflict there was, however, seems to have been laid to rest by the Federal Court of Appeal in *Optical Recording Corp.* (*supra*).

Much has also been written by judges when dealing with assessment and taxation statutes under provincial jurisdiction. When analyzing the cases submitted by applicant's counsel in this respect, one must be wary of relying too much on judicial comment taken somewhat out of context. In my view, the surrounding circumstances of each case must be taken into consideration.

It was said by Beetz J. in the *Abel Skiver Farm Corporation* case (*supra*) at page 424, that in matters where the assessment is a nullity or the taxing authority commits acts which are *ultra vires*, the door is open to seek a remedy via a superior court route and it does not matter that no use was made of the expeditious and special actions provided by law, if they were available; further, that it does not matter, if such actions were used, that they failed. The rationale applied by Beetz J. appears to be that in matters of taxation and exemption, a taxpayer retains the right to go directly to a judicial forum which has the power to decide the matter with the force of *res judicata* (at page 437). Beetz J. also said, however, again at page 437, after outlining the general authority of boards of revision, that their terms are sufficiently general to allow a taxpayer to "complain of the roll as drawn up on the ground that the roll deprives it of the exemption to which it is entitled . . . and the members of

CONCLUSIONS SUR LA JURISPRUDENCE CITÉE

Il ressort des nombreuses causes portant sur le droit d'évocation en vertu duquel une cour supérieure connaît d'une contestation en justice en dehors des voies d'appel plus orthodoxes, que les règles et principes appliqués en la matière sont plutôt contradictoires.

Par exemple, l'arrêt *Parsons* (*supra*) rendu en 1984 dans une affaire de cotisation d'impôt sur le revenu, a été suivi dans les deux décisions *W.T.C. Western Technologies Corp. c. M.N.R.*, [1986] 1 C.T.C. 110 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.), et *Bechthold Resources Ltd. c. M.N.R.*, [1986] 1 C.T.C. 195 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.), qui ont été rendues l'une et l'autre deux ans plus tard, en 1986, et qui semblent parvenir à des conclusions différentes. Le conflit, si conflit il y avait, semble avoir été définitivement réglé par l'arrêt *Optical Recording Corp.* (ci-dessus) de la Cour d'appel fédérale.

Les lois provinciales de taxation et les cotisations établies sous leur régime ont fait l'objet de nombreux motifs de jugement. Dans l'analyse des précédents cités par l'avocat de la requérante à ce sujet, il faut se garder de s'en remettre aux conclusions citées quelque peu hors de contexte. À mon avis, il faut prendre en considération les faits et circonstances de chaque cas d'espèce.

Dans *Abel Skiver Farm Corporation* (ci-dessus), en page 424, le juge Beetz conclut que si la cotisation est de nullité absolue ou si l'autorité fiscale a commis des actes *ultra vires*, il est possible de saisir une cour supérieure, peu importe que le contribuable ait omis de se prévaloir des moyens expéditifs et spéciaux prévus par la loi si tant est qu'ils lui soient ouverts, et peu importe, s'il s'en est prévalu, qu'il ait échoué. Cela tient à ce qu'en matière de taxation et d'exemption, le contribuable conserve le droit de s'adresser d'abord à une juridiction qui a le pouvoir de trancher la question avec la force de la chose jugée (page 437). Cependant, après avoir évoqué le pouvoir général des bureaux de révision, le juge Beetz fait aussi observer, toujours en page 437, que les textes sont suffisamment généraux pour permettre à un contribuable de «se plaindre du rôle tel que préparé au motif que ce rôle le prive de l'exemption à laquelle il a droit . . . et les membres du conseil ou du bureau de

the council or the board of revision must take this complaint under consideration.”

In the *Barron* case (*supra*), the Alberta Court of Appeal stated at pages 73-74 that assessment tribunals have a right to be wrong, so long as they are acting within the boundaries of their statutory jurisdiction, and if so acting, the courts have no power to review it. It is only otherwise that the issue is reviewable.

My preliminary review from the foregoing cases is that it confirms the jurisdiction of a superior court to hear a case by way of evocation or judicial review when a fundamental issue of validity or excess of jurisdiction is raised. As will be observed later on, however, the issues argued before this Court are not exclusively founded on the Court’s jurisdiction to hear a section 18 application.

On the issue of jurisdiction as set out in section 18.5 of the *Federal Court Act*, I have grave doubts that the conditions therein contained have been met to oust the jurisdiction of this Court to entertain an application under section 18.1 [as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5]. The text of this section appears to limit its scope not only to specific appeal processes to a court, or to Treasury Board, or to Governor in Council, but their provisions must be contained in an Act of Parliament. It can of course be argued that an Indian band council by-law, approved by the Minister under section 83 of the *Indian Act* and which complies with a taxation appeal requirement under subsection 83(3), makes of such an appeal provision one conferred by an Act of Parliament. If one refers, as did the respondents, to section 2 of the *Interpretation Act* [R.S.C., 1985, c. I-21], to the effect that a “regulation” includes a by-law “made or established in the execution of a power conferred by or under the authority of an Act”, an argument may be made that the legislative purpose of section 18.5 of the *Federal Court Act* can only be met by the conclusion that the taxation appeal provision in the by-laws are pursuant to or under an “Act of Parliament”.

révision doivent prendre cette plainte en considération».

Dans *Barron* (ci-dessus), la Cour d’appel de l’Alberta conclut, en page 714, que les tribunaux de révision des cotisations ont le droit d’avoir tort tant qu’ils n’excèdent pas leur compétence légale et que, dans ce cas, les tribunaux judiciaires n’ont aucun pouvoir de contrôle. Ce n’est que dans le cas contraire que leur décision est susceptible de contrôle judiciaire.

La conclusion préliminaire que je tire de la jurisprudence citée est que celle-ci confirme la compétence d’une cour supérieure pour se saisir du litige par exercice de son droit d’évocation ou de son pouvoir de contrôle lorsque le litige porte sur la question fondamentale de la validité de la taxe ou de l’excès de compétence. Cependant, comme nous le verrons plus loin, les motifs invoqués en l’espèce ne sont pas exclusivement fondés sur la compétence de la Cour pour entendre la requête fondée sur l’article 18.

En ce qui concerne la question de la compétence, telle qu’elle est visée à l’article 18.5 de la *Loi sur la Cour fédérale*, je doute fort que les conditions qui y sont prévues aient été réunies pour que cette Cour ne soit pas en mesure de connaître d’une demande fondée sur l’article 18.1 [édicé par L.C. 1990, ch. 8, art. 5]. La formulation de cet article en limite l’application non seulement aux appels proprement dits aux juridictions fédérales expressément désignées, au Conseil du Trésor ou au gouverneur en conseil, mais encore aux matières expressément prévues par une loi fédérale. Il est certainement possible de soutenir qu’un règlement administratif de conseil de bande indienne, approuvé par le Ministre en application de l’article 83 de la *Loi sur les Indiens* et qui est conforme à la prescription du paragraphe 83(3) en matière de contestation de la taxation, fait de cette disposition relative aux contestations un texte de loi fédéral. Si on se réfère, comme l’ont fait les intimés, à l’article 2 de la *Loi d’interprétation* [L.R.C. (1985), ch. I-21], aux termes duquel «règlement» s’entend également du règlement administratif «pris dans l’exercice d’un pouvoir conféré sous le régime d’une loi fédérale», il est possible de soutenir que l’objectif législatif de l’article 18.5 de la *Loi sur la Cour fédérale* ne peut être atteint que si on conclut que la disposition du règlement administratif relative à la con-

That argument merits some consideration, but in view of the alternative conclusion I have reached, I should leave that debate to another place and another time.

#### THE PURPOSE AND SCOPE OF JUDICIAL REVIEW

The increasing involvement of superior courts in supervising the functions of inferior tribunals and to make sure that their authority is exercised according to law makes us overlook at times that their origins were in terms of prerogative writs obtainable in courts of equity and being the expression of royal authority over the administration of justice. Reflecting the historical traditions of the past, these writs were and have since continued to be known by their ancient Latin words of *certiorari*, *mandamus* and *quo warranto*. The fact that the whole package is now known under the generic term of judicial review does not affect their basic characteristics of allowing an intervention by superior courts when no other process is available to grant relief from any alleged denial of natural justice, error of law or jurisdiction, or manifest error in the findings of inferior tribunals.

There is no doubt that as the common law became more and more codified and the administration of these laws became more and more entrusted to administrative bodies exercising both policy and judicial functions, with many of them enjoying private clauses, the jealously-guarded role of superior courts was not to be diminished. And so what was hitherto known as an exceptional and extraordinary procedure, judicial review has now become commonplace.

The basic characteristic, however, of judicial review providing an exceptional or extraordinary remedy must necessarily be maintained. It can only be maintained when no other effective recourse is open to a litigant. Absent any statutory bar to jurisdiction, and section 18.5 of the *Federal Court Act* is one of them, the relief which a court may grant by way of judicial review remains essentially discretion-

testation en matière fiscale a été prise en application ou sous le régime d'une «loi fédérale».

Cet argument mérite examen mais, vu la conclusion que j'ai tirée à la lumière d'un autre facteur, je dois en laisser le soin à une autre juridiction, à l'occasion d'une autre affaire.

#### LE BUT ET LA PORTÉE DU CONTRÔLE JUDICIAIRE

L'intervention croissante de la part des cours supérieures pour surveiller les fonctions des tribunaux administratifs inférieurs et pour veiller à ce qu'ils exercent leurs pouvoirs conformément à la loi, nous fait parfois oublier que ces tribunaux ont leur origine dans les brefs de prérogative qu'accordaient les cours d'*equity* et qui étaient l'expression de l'autorité royale sur l'administration de la justice. À l'image des traditions du passé, ces brefs étaient et sont toujours connus par les termes latins de *certiorari*, de *mandamus* et de *quo warranto*. Qu'ils soient maintenant regroupés dans la catégorie générique du contrôle judiciaire ne change en rien leur caractéristique première, qui est de permettre l'intervention des cours supérieures dans les cas où il n'y a aucun autre recours contre le déni de justice naturelle, l'erreur de droit ou de compétence, ou l'erreur manifeste dans les conclusions des tribunaux administratifs inférieurs.

À mesure que les règles de common law deviennent de plus en plus codifiées, et que l'administration en est de plus en plus confiée aux organismes administratifs exerçant à la fois des fonctions exécutives et judiciaires, et dont plusieurs sont protégés par des dispositions privatives, il ne faut certainement pas que le rôle jalousement gardé des cours supérieures en soit diminué. C'est ainsi que le contrôle judiciaire, jusqu'ici recours exceptionnel et extraordinaire, est devenu fort courant.

Il faut cependant préserver la caractéristique fondamentale du contrôle judiciaire, qui est celle d'un recours exceptionnel ou extraordinaire. Ce recours ne peut être exercé qu'en l'absence de toute autre voie de droit utile. Sauf incompétence prévue par un texte de loi, tel l'article 18.5 de la *Loi sur la Cour fédérale*, le redressement que peut accorder une cour par voie de contrôle judiciaire demeure essentiellement discrétion-

ary. On such an application, a court must view all the circumstances of the case and decide if any other recourse or remedy is available. Such a recourse is of course usually by way of an appeal. As stated by Culliton J.A., in *Wilfong, Re Cathcart v. Lowery* (1962), 32 D.L.R. (2d) 477 (Sask. C.A.), the practice is to decline jurisdiction where there is a right of appeal, except under special circumstances.

In *Public Service Alliance of Canada et al. v. Canada (Treasury Board) et al.* (1990), 36 F.T.R. 182 (F.C.T.D.), a number of public servants who had participated in a sit-in strike of government offices were disciplined and financial penalties were imposed on them. Moreover, Treasury Board had provided to set-off or collect these penalties by way of deduction from the public servants' bi-monthly paycheques. The parties then agreed to come before the Court by way of a stated case for declaratory judgments on both the issue of legality of the fines imposed and the issue of the right to claim set-off under the provisions of the *Financial Administration Act* [R.S.C., 1985, c. F-11]. The Court declined to hear the case.

The Court stated that notwithstanding the agreement between the parties to proceed by way of an action for declaratory relief, it should, *ex proprio motu*, adhere to and have respect for the grievance and arbitration procedures which Parliament had established under the *Public Service Staff Relations Act* [R.S.C., 1985, c. P-35].

#### DISCRETIONARY ASPECTS

As will be seen from the foregoing observations, the issue before this Court is not whether I have jurisdiction in the matter, but whether it might be preferable to have it debated in accordance with the appeal procedures set out in the by-laws.

The principle of curial deference has been aptly set out by Anglin J. of the Supreme Court of Canada in *Lethbridge, City of, v. Can. West. Nat. Gas, L., H. & P. Co.*, [1923] S.C.R. 652, at page 659, as follows:

tionnaire. Saisie d'un recours à cet effet, la cour doit examiner tous les faits et circonstances de la cause et décider s'il n'y a pas quelque autre recours ou voie de droit. Il va de soi que cette voie de droit est habituellement l'appel proprement dit. Comme le juge Culliton de la Cour d'appel de la Saskatchewan l'a fait observer dans *Wilfong, Re Cathcart v. Lowery* (1962), 32 D.L.R. (2d) 477 (C.A. Sask.), il est d'usage de décliner compétence quand un droit d'appel existe, sauf cas exceptionnel.

Dans *Alliance de la Fonction publique du Canada et autres c. Canada (Conseil du Trésor) et autres*, (1990), 36 F.T.R. 182 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.), certains fonctionnaires qui avaient participé à une grève avec occupation de bureaux ont fait l'objet de mesures disciplinaires sous forme de sanctions pécuniaires, dont le Conseil du Trésor avait prévu la défalcation de leurs chèques de paye bimensuels. Les parties sont convenues de demander, par exposé de cause, à la Cour de rendre un jugement déclaratoire sur la légalité des amendes et sur le droit d'en opérer la défalcation en application des dispositions de la *Loi sur la gestion des finances publiques* [L.R.C. (1985), ch. F-11]. La Cour a refusé d'entendre l'affaire.

Elle a déclaré que malgré l'accord conclu entre les parties pour procéder par voie d'action en jugement déclaratoire, elle doit, de son propre chef, respecter les procédures de grief et d'arbitrage que le législateur a instaurées par la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* [L.R.C. (1985), ch. P-35].

#### LE CARACTÈRE DISCRÉTIONNAIRE DE L'INTERVENTION JUDICIAIRE

Il découle des observations ci-dessus que la question à trancher par la Cour n'est pas de savoir si j'ai compétence en l'espèce, mais de savoir s'il ne serait pas préférable que l'affaire soit débattue dans le cadre des procédures de contestation établies par les règlements administratifs en question.

Le principe de la non-intervention des tribunaux judiciaires a été éloquemment défini par le juge Anglin de la Cour suprême du Canada dans *Lethbridge, City of, v. Can. West. Nat. Gas, L., H. & P. Co.*, [1923] R.C.S. 652, à la page 659, comme suit:

Out of respect for the legislature and to carry into effect the spirit, if not the letter, of its policy, as expressed in the Public Utilities Act, the courts, although they may not have been denuded of jurisdiction to entertain such an action as that now before us, should, I think, decline to exercise that jurisdiction, if they possess it, and should relegate the parties to the board which the legislature has constituted to deal with such cases and has clothed with powers adequate to enable it to do full and complete justice in the premises.

The same doctrine was endorsed in the more recent case of *Terrasses Zarolega Inc. et al. v. Régie des installations olympiques*, [1981] 1 S.C.R. 94, when the Supreme Court of Canada was asked to consider whether a superior court had jurisdiction to interpret, by way of declaratory judgment, the terms of reference of an arbitration committee created under a special statute. The Supreme Court quoted with approval the judgment of the Quebec Court of Appeal [[1979] C.A. 497] which said, at page 103:

[TRANSLATION] I am of the view that the Superior Court should not intervene by a declaratory judgment when the legislator has specifically provided that the matter is to be decided by some other tribunal.

I think it can be said that Canadian authorities is to the effect that the Superior Court should not use its declaratory power when a lower tribunal has been created by the legislature to decide on some particular issue.

Admittedly, the doctrine of curial deference is not a closed book. As was stated by Chouinard J. of the Supreme Court of Canada in *Commission des accidents du travail du Québec v. Valade*, [1982] 1 S.C.R. 1103, at page 1105:

It follows that the existence of a right of appeal . . . does not in itself have the effect of excluding the remedy in evocation. [Underlining added.]

This opinion was also expressed by Professor John Kavanagh in *A Guide to Judicial Review* (1984), 2nd edition, Carswell, at page 131, in the following words:

There is no hard and fast rule requiring a person to exhaust administrative remedies or a statutory right of appeal unless a statute so provides, that is, makes clear that the right of appeal is intended to be the exclusive remedy for reviewing the decision of the inferior body.

It is by reason of the discretionary aspect of section 18 remedy or of judicial review generally that, in my

[TRADUCTION] Par respect pour le législateur et pour donner effet à l'esprit sinon à la lettre de sa politique, telle qu'elle s'exprime par la loi dite Public Utilities Act, je pense que les tribunaux judiciaires, même s'ils ont compétence pour connaître des actions telles que celle dont nous sommes saisis, devraient refuser d'exercer cette compétence et renvoyer les parties devant la commission administrative que le législateur a créée pour connaître de ces affaires et qu'il a investie de pouvoirs suffisants pour lui permettre de rendre pleinement justice en la matière.

Le même principe a été récemment repris dans *Terrasses Zarolega Inc. et autres c. Régie des installations olympiques*, [1981] 1 R.C.S. 94, où la Cour suprême du Canada était appelée à examiner si une cour supérieure avait compétence pour interpréter, par voie de jugement déclaratoire, le mandat d'un comité d'arbitrage créé par une loi spéciale. La Cour suprême a cité avec approbation, en page 103, le jugement de la Cour d'appel du Québec [[1979] C.A. 497], qui conclut comme suit:

Je suis d'opinion que la Cour supérieure ne doit pas intervenir par jugement déclaratoire quand le législateur a spécifiquement prévu un autre tribunal pour décider d'une question.

Je crois que l'on peut affirmer que la jurisprudence canadienne est à l'effet que la Cour supérieure n'utilisera pas son pouvoir déclaratoire lorsqu'un tribunal inférieur a été créé par le législateur pour adjuger sur une question particulière.

Il est généralement admis que la doctrine de la non-intervention des tribunaux judiciaires n'est pas une doctrine rigide. Ainsi que l'a fait remarquer le juge Chouinard de la Cour suprême dans *Commission des accidents du travail du Québec c. Valade*, [1982] 1 R.C.S. 1103, en page 1105:

Il s'ensuit qu'un droit d'appel à la Commission des affaires sociales n'a pas pour effet en soi d'exclure le recours à l'évocation. [Soulignement ajouté.]

Le même avis a été exprimé par le professeur John Kavanagh dans *A Guide to Judicial Review* (1984), 2<sup>e</sup> édition, Carswell, à la page 131, en ces termes:

[TRADUCTION] Il n'existe aucune règle rigide qui oblige à épuiser les recours administratifs ou le droit d'appel légal à moins qu'une loi n'en fasse une obligation, c'est-à-dire qu'elle ne spécifie que l'appel est le seul recours contre la décision de l'organisme administratif inférieur.

C'est en raison de la nature discrétionnaire du recours prévu à l'article 18 ou du contrôle judiciaire

view, various courts have ascribed various grounds to exercise their discretion one way or the other. One of these grounds is the availability of an appeal process which can effectively or efficiently deal with the issues involved. This particular point was raised by the applicant's counsel in argument, who expressed some doubts that a board or a court of revision under the by-laws could assure the applicant of fairness and impartiality.

Other grounds may be raised as well, i.e. that an appeal is no longer available to an applicant because it has become untimely. Interestingly enough, McRuer C.J.H.C. faced a somewhat analogous situation in *Atikokan, Ex p.*, [1959] O.W.N. 200 (H.C.), when the township involved had objected to a hearing before the court of revision on grounds of lack of jurisdiction. The tribunal had nevertheless heard the appeal and decided in favour of the appellants. The township did not appeal this decision but applied to the High Court for an order to quash.

McRuer C.J.H.C. refused to hear the application. The Chief Justice noted that the legislature had provided a means of having all differences resolved in the Court of Appeal and it would be improper to grant *certiorari* when this course was open to the township. The Chief Justice further noted that the statute involved provided limitation periods for exercising rights of recourse to the courts. The time for the exercise of these rights had expired. To ask the Court to exercise its extraordinary jurisdiction by way of *certiorari* was to put on the respondents the responsibility of taking the course by way of appeal that was open to the applicant in the first instance.

The reluctance of courts to provide prerogative remedy when appeals are provided was also expressed in *London Gardens Ltd. and Township of Westminster, Re* (1975), 9 O.R. (2d) 175 (Div. Ct.); *Foster v. Township of St. Joseph*, [1917] 39 O.L.R. 114; affirmed by Court of Appeal at [1917] 39 O.L.R. 525; *Goderich Roman Catholic Separate School Trustees and Town of Goderich, Re*, [1923] 53 O.L.R. 79 (App. Div.).

qu'à mon avis, divers tribunaux judiciaires ont invoqué différents motifs pour exercer leur pouvoir discrétionnaire d'une façon ou d'une autre. Un de ces motifs repose sur la question de savoir s'il existe un processus d'appel qui permette de trancher effectivement ou efficacement le litige. Ce point a été souligné par l'avocat de la requérante dans son argumentation, qui exprimait le doute qu'une commission ou un tribunal de révision établi dans le cadre de ces règlements administratifs puisse assurer à la requérante justice et impartialité.

D'autres motifs peuvent également être invoqués, par exemple celui que le requérant ne peut plus faire appel pour cause d'expiration du délai. Le juge en chef McRuer de la Haute Cour a été saisi d'une question semblable dans la cause *Atikokan, Ex p.*, [1959] O.W.N. 200 (H.C.), dans laquelle le canton concerné avait invoqué l'incompétence pour s'opposer à une audition devant le tribunal de révision. Celui-ci avait quand même entendu l'appel et fait droit aux appelants. Le canton n'a pas interjeté appel de cette décision mais a demandé à la Haute Cour de l'annuler par voie d'ordonnance.

Le juge en chef McRuer de la Haute Cour a refusé d'entendre la requête, concluant que le législateur avait prévu le moyen de résoudre tous les litiges devant la Cour d'appel et qu'il n'y avait pas lieu d'accorder un bref de *certiorari* alors que l'appel était ouvert à l'administration cantonale. Il a noté en outre que la loi applicable prévoyait un délai pour l'exercice du recours devant les tribunaux judiciaires, et qu'en l'espèce, ce délai était expiré. Demander à la Cour d'exercer sa compétence extraordinaire par bref de *certiorari* reviendrait à décharger sur les intimés l'obligation de faire appel, appel qui était ouvert au requérant en premier lieu.

La répugnance des tribunaux judiciaires à accorder un bref de prerogative lorsque le droit d'appel est prévu a été encore exprimée dans *London Gardens Ltd. and Township of Westminster, Re* (1975), 9 O.R. (2d) 175 (C. div.); *Foster v. Township of St. Joseph*, [1917] 39 O.L.R. 114; confirmé par la Cour d'appel, [1917] 39 O.L.R. 525; *Goderich Roman Catholic Separate School Trustees and Town of Goderich, Re*, [1923] 53 O.L.R. 79 (Div. app.).

I have reviewed the assessment by-laws adopted by each of the several band councils. With the exception of the Matsqui Indian Band, each of these by-laws have identical appeal provisions.

Section 40 of the by-law provides for the appointment of a Board of Review to which any person may appeal on grounds of an error or omission in the assessment roll.

Section 45(1) empowers the Board of Review, among other things, to direct amendments to the assessment roll necessary to give effect to its decisions.

Section 60 provides for an appeal from the Board's decision to the Federal Court of Canada.

The Matsqui Indian Band assessment by-law has somewhat more elaborate appeal processes.

Section 27 provides for the establishment of courts of revision.

Section 28(A) opens the door to an appeal to the courts of revision to any person who alleges that an error or omission exists in the assessment roll.

Section 32(A) empowers these courts, among other things, to direct amendments to be made to the assessment roll necessary to give effect to their decisions.

Section 32(B) empowers the courts to issue summons to persons to attend as witnesses.

Section 35 provides for the establishment of an Assessment Review Committee.

Section 36 authorizes the Committee to hear all appeals from assessment notices.

Section 46 specifically empowers the Committee to hear all assessment appeals from courts of revision.

Section 47 gives the Committee power of inspection.

J'ai examiné les règlements de taxation adoptés par chacun des conseils de bande en cause. À l'exception de la bande indienne de Matsqui, tous ces règlements ont des dispositions identiques en matière de contestation.

*a*

Leur article 40 prévoit la nomination d'une commission de révision, à laquelle n'importe qui peut interjeter appel pour cause d'erreur ou d'omission dans le rôle d'imposition.

*b*

L'article 45(1) habilite notamment la commission de révision à ordonner d'apporter au rôle d'imposition les rectificatifs nécessaires pour donner effet à ses décisions.

*c*

L'article 60 prévoit l'appel de la décision de la commission de révision à la Cour fédérale du Canada.

*d*

Le règlement de taxation de la bande indienne de Matsqui prévoit un processus de contestation un peu plus complexe.

L'article 27 prévoit la création de cours de révision.

*e*

L'article 28(A) donne le droit de faire appel aux cours de révision à quiconque fait valoir une erreur ou une omission dans le rôle d'imposition.

*f*

L'article 32(A) habilite notamment ces cours à ordonner d'apporter au rôle d'imposition les rectificatifs nécessaires pour donner effet à leurs décisions.

*g*

L'article 32(B) les habilite à assigner les témoins.

*h*

L'article 35 prévoit la création d'un comité de révision des cotisations.

*i*

L'article 36 habilite ce comité à connaître des appels contre les avis de cotisation.

L'article 46 l'habilite expressément à connaître de tous les appels contre les décisions des cours de révision en matière de cotisations.

*j*

L'article 47 l'investit du pouvoir d'inspection.

Section 51(A) provides that the Committee may exercise all the powers of the courts of revision.

Section 55(F) provides for a further right of appeal to the Federal Court of Canada from a Committee decision.

Section 56(A) authorizes the Committee, at any stage of the proceedings, to submit in the form of a stated case for the opinion of the Federal Court of Canada, a question of law arising in an appeal. The Committee is then directed to decide the appeal in accordance with the opinion.

Section 56(B) provides a similar recourse after a Committee's decision has been made.

Section 58(A) authorizes the Band Council, by way of a resolution, to extend any of the delays provided in the by-laws.

## CONCLUSIONS

On the face of the appeal provisions outlined in the foregoing assessment by-laws, I do not see where, as alleged by applicant's counsel, there is not available an effective appeal process where all the issues raised by the applicant may be brought forward. It is true, as pointed out by applicant's counsel, that the first group of by-laws to which I have referred provides in section 40(2) that boards of review shall consist of three members, only one of whom may be a member of the Indian band. Counsel argues bias. At best, this is a premature argument, no evidence being before me as to the composition of any board of review.

Although there is no direct evidence on the point, there is another aspect to the case which deserves mention. It is obvious, from an examination of all the material before me, that the whole legislative scheme found in the Indian band by-laws reflects extremely important policy issues. One need not be a participant in the scheme to observe the departure from long-established norms respecting the taxing of lands and improvements on Indian reserves. One can also presume that intensive discussions took place between public authorities in British Columbia, the federal authorities at Ottawa and, for that matter, the Indian bands concerned, in setting up an elaborate system of

L'article 51(A) prévoit que le comité peut exercer tous les pouvoirs des cours de révision.

L'article 55(F) prévoit le droit d'interjeter appel de toute décision du comité devant la Cour fédérale du Canada.

L'article 56(A) habilite le comité à soumettre à la Cour fédérale du Canada, sous forme d'exposé de cause et en tout état de la procédure, toute question de droit qui se pose dans le cadre d'un appel. Le comité est tenu de trancher ensuite l'appel conformément à la conclusion de la Cour fédérale.

L'article 56(B) prévoit un recours de même nature après que le comité a rendu une décision.

L'article 58(A) habilite le conseil de la bande à prolonger, par voie de résolution, tout délai prévu au règlement administratif.

## CONCLUSIONS

Les dispositions en matière de contestation des règlements de taxation ci-dessus ne renferment rien qui permette de conclure, comme le prétend la requérante par son avocat, qu'il n'y a aucun processus d'appel efficace pour trancher toutes les questions qu'elle soulève. Il est vrai, comme le fait remarquer son avocat, que le premier groupe de règlements cités ci-dessus prévoit à l'article 40(2) que les commissions de révision seront composées de trois membres, dont un seul pourra être un membre d'une bande indienne. Cet avocat en conclut au parti pris. Cet argument est, au mieux, prématuré, aucune preuve n'ayant été produite quant à la composition d'une commission de révision quelconque.

Bien qu'aucun témoignage ou preuve direct n'ait été produit à ce propos, il y a un autre aspect de l'affaire qui mérite examen. Il ressort de la documentation versée aux débats que le régime réglementaire établi par les règlements administratifs des bandes indiennes concernées traduit des questions politiques extrêmement importantes. Point n'est besoin d'être une partie à ce régime pour observer l'abandon de normes établies de longue date en matière d'imposition des terres et améliorations dans les réserves indiennes. On peut aussi présumer que des négociations intensives ont eu lieu entre les autorités publiques en Colombie-Britannique, les autorités

assessment and taxation. 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.

The third aspect I should mention is that the applicant is not challenging a tax assessment when its lands and improvements have hitherto been exempt from taxation. As I view the scheme before me, the effect on the applicant is simply to substitute one taxing authority for another. I have respect of course for the applicant's argument that because its lands are not "reserve lands", there is no statutory authority provided to Indian band councils to tax them. However, in my view, whether or not any lands are subject to taxation or exempt from taxation comes within the terms of reference of the appeal provisions and these provisions should be respected. In this respect, I should observe that contrary to applicant's argument, the term "évaluation" in the French text of subsection 83(3) of the *Indian Act* is the accepted equivalence of "assessment" and in no way restricts the field of enquiry of an appeal tribunal.

I should also refer to certain observations I made at the conclusion of the hearing before me in Vancouver, that it would be expected that the parties would make every effort to have the issues brought before boards of review as expeditiously as possible, especially as the by-laws set out delays for filing of appeals. Since that time, the Court has received certain undertakings from the respondents and their counsel to which the applicant's counsel has taken various objections. I should make no findings on the merits of this exchange between counsel. The appli-

fédérales à Ottawa et, de fait, les bandes indiennes concernées, pour la mise en place d'un système complexe d'évaluation et de taxation. 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.

Le troisième point que je dois mentionner est que la requérante ne conteste pas en l'espèce une cotisation parce que ses terres et améliorations étaient jusqu'ici exemptées d'impôt. Tel que je le vois, le régime fiscal en cause a pour seul effet sur la requérante de remplacer une autorité fiscale par une autre. Je respecte certainement son argument que les terres dont il s'agit ne sont pas des «terres de réserve», et qu'aucune loi n'habilite les conseils de bande indienne à les imposer. À mon avis cependant, que ces terres soient imposables ou exemptées d'impôt, cette question tombe dans le champ d'application des dispositions sur les contestations, lesquelles dispositions doivent être respectées. À cet égard, je dois faire observer que contrairement à l'argument de la requérante, le terme «évaluation» figurant dans le texte français du paragraphe 83(3) de la *Loi sur les Indiens* est l'équivalent accepté du terme anglais «assessment» et n'a nullement pour effet de circonscire la compétence d'une commission d'appel.

Je dois aussi rappeler certaines observations que j'ai faites à la clôture de l'audience à Vancouver, savoir que les parties devraient faire tous les efforts pour saisir les commissions de révision le plus diligemment possible, d'autant que les règlements en cause prévoient un délai d'appel. Depuis cette date, la Cour a reçu certains engagements des intimés et de leurs avocats, engagements auxquels l'avocat de la requérante a opposé diverses objections. Je ne me prononcerai pas sur le fond de cet échange entre avocats. La requérante a eu l'initiative de l'action et, à

cant has had the carriage of the action and I should view the band council resolution from the Matsqui Indian Band as enough to provide the applicant with the necessary relief from an untimely appeal. Other recourses are of course available to the applicant with respect to the assessments from the other respondents.

Finally, I observe that section 18 motions, as for all prerogative writ applications, are heard summarily. It seems to me that a board or court of revision is a better forum to receive and consider all the evidence material to the issue. It is not presumptuous of me to imagine that the respondents have built up some armour to respond to the main thrust of the applicant's case and that the enquiry might be extensive and far-reaching. Whatever the decision below, it is probable that the Federal Court would be called upon to deal with an appeal from it. In that respect, it may be generally stated that the field of enquiry of an appeal court and the remedies available to it are far more extensive than those available in *certiorari* proceedings.

For all the foregoing reasons, I would allow the respondents' motion to strike, the whole with costs.

mon avis, la résolution prise par le conseil de la bande indienne de Matsqui est suffisante pour protéger la requérante contre un appel tardif. D'autres recours lui sont bien entendu ouverts pour ce qui est des cotisations établies par les autres intimés.

Enfin, il faut noter que, comme pour tous les autres recours en bref de prérogative, les requêtes fondées sur l'article 18 sont soumises à une procédure sommaire. Il me semble qu'une commission ou un tribunal de révision serait une juridiction plus indiquée pour recevoir et examiner tous les témoignages et preuves se rapportant au litige. Il ne serait pas présomptueux de ma part d'imaginer que les intimés ont réuni des arguments contre le motif central de contestation de la requérante, et que les questions à examiner pourraient avoir une très grande portée. Quelle que soit la décision de la juridiction inférieure, il est probable qu'elle serait portée en appel devant la Cour fédérale. À cet égard, on peut dire que les questions que peut examiner une juridiction d'appel et les mesures de réparation qu'elle peut ordonner sont bien plus étendues que dans une procédure de *certiorari*.

Par ces motifs, je fais droit à la fin de non-recevoir des intimés, le tout avec dépens.