

**Matsqui Indian Band and Matsqui Indian Band Council** *Appellants*

v.

**Canadian Pacific Limited and Unitel Communications Inc.** *Respondents*

and

**Indian Taxation Advisory Board** *Intervener*

and between

**Siska Indian Band and Siska Indian Band Council, Kanaka Bar Indian Band and Kanaka Bar Indian Band Council, Nicomen Indian Band and Nicomen Indian Band Council, Shuswap Indian Band and Shuswap Indian Band Council, Skuppah Indian Band and Skuppah Indian Band Council and Spuzzum Indian Band and Spuzzum Indian Band Council** *Appellants*

v.

**Canadian Pacific Limited** *Respondent*

and

**Indian Taxation Advisory Board** *Intervener*

INDEXED AS: CANADIAN PACIFIC LTD. v. MATSQUI INDIAN BAND

File No.: 23643.

1994: October 11; 1995: January 26.

Present: Lamer C.J. and La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin, Iacobucci and Major JJ.

**La bande indienne de Matsqui et le conseil de la bande indienne de Matsqui** *Appelants*

c.

**Canadien Pacifique Limitée et Unitel Communications Inc.** *Intimées*

et

**La Commission consultative de la fiscalité indienne** *Intervenante*

et entre

**La bande indienne Siska et le conseil de la bande indienne Siska, la bande indienne Kanaka Bar et le conseil de la bande indienne Kanaka Bar, la bande indienne Nicomen et le conseil de la bande indienne Nicomen, la bande indienne de Shuswap et le conseil de la bande indienne de Shuswap, la bande indienne Skuppah et le conseil de la bande indienne Skuppah et la bande indienne de Spuzzum et le conseil de la bande indienne de Spuzzum** *Appellants*

c.

**Canadien Pacifique Limitée** *Intimée*

et

**La Commission consultative de la fiscalité indienne** *Intervenante*

RÉPERTORIÉ: CANADIEN PACIFIQUE LTÉE c. BANDE INDIENNE DE MATSQUI

N° du greffe: 23643.

1994: 11 octobre; 1995: 26 janvier.

Présents: Le juge en chef Lamer et les juges La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin, Iacobucci et Major.

## ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF APPEAL

*Administrative law — Tribunals — Adequacy of tribunal — Issue of jurisdiction — Tribunals set up by First Nations bands to consider issue of assessment for lands located within reserve — Appeal process culminating with review by courts — Tribunal members without fixed salary and security of tenure — Claim that land not within reserve — Whether consideration of issue compelled to follow alternative appeal route or whether courts can grant immediate judicial review — Whether tribunals meeting criteria of independent judiciary — Indian Act, R.S.C., 1985, c. I-5, s. 83(1), (3) — Federal Court Act, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 18, 18.3(1), 18.5, 24(1).*

*Aboriginal law — Tribunals set up by First Nations bands to consider issue of assessment for lands located within reserve — Appeal process culminating with review by courts — Tribunal members without fixed salary and security of tenure — Claim that land not within reserve — Whether consideration of issue compelled to follow alternative appeal route or whether courts can grant immediate judicial review — Whether tribunals meeting criteria of independent judiciary.*

Amendments to the *Indian Act* enabled First Nations bands to pass their own by-laws for the levying of taxes against real property on reserve lands. The appellants each developed taxation and assessment by-laws which were implemented following the Minister's approval. The Matsqui Band's assessment by-law provided for the appointment of Courts of Revision to hear appeals from the assessments, the appointment of an Assessment Review Committee to hear appeals from the decisions of the Courts of Revision and, finally, an appeal on questions of law to the Federal Court, Trial Division from the decisions of the Assessment Review Committee. The other bands provided for a single hearing before a Board of Review, with an appeal to the Federal Court, Trial Division. All the by-laws provided that members of the appeal tribunals could be paid, but did not mandate that they indeed be paid, and gave no tenure of office so that members might not be appointed

## EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

*Droit administratif — Tribunaux administratifs — Caractère approprié d'un tribunal — Question de compétence — Tribunaux constitués par des bandes des premières nations pour examiner des questions d'évaluation des immeubles situés dans la réserve — Processus d'appel aboutissant à un contrôle par les cours de justice — Aucune rémunération fixe ni avantage d'inamovibilité pour les membres des tribunaux — Allégation que le terrain n'est pas situé dans la réserve — Pour faire examiner la question faut-il suivre une autre voie d'appel, ou les cours de justice peuvent-elles accorder immédiatement le contrôle judiciaire? — Les tribunaux satisfont-ils aux critères en ce qui concerne l'indépendance? — Loi sur les Indiens, L.R.C. (1985), ch. I-5, art. 83(1), (3) — Loi sur la Cour fédérale, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 18, 18.3(1), 18.5, 24(1).*

*Droit des autochtones — Tribunaux constitués par des bandes des premières nations pour examiner des questions d'évaluation des immeubles situés dans la réserve — Processus d'appel aboutissant à un contrôle effectué par les cours de justice — Aucune rémunération fixe ni avantage d'inamovibilité pour les membres des tribunaux — Allégation que le terrain n'est pas situé dans la réserve — Pour faire examiner la question faut-il suivre une autre voie d'appel, ou les cours de justice peuvent-elles accorder immédiatement le contrôle judiciaire? — Les tribunaux satisfont-ils aux critères en ce qui concerne l'indépendance?*

Des modifications apportées à la *Loi sur les Indiens* habilite les bandes des premières nations à prendre des règlements administratifs prévoyant l'imposition de taxes sur les biens immeubles situés dans leur réserve. Chacune des bandes appelantes a élaboré des règlements de taxation et d'évaluation, qui sont entrés en vigueur après leur approbation par le ministre. Le règlement d'évaluation de la bande de Matsqui prévoit l'établissement de tribunaux de révision pour entendre les appels formés contre les évaluations, la constitution d'un comité de révision des évaluations pour entendre les appels formés contre les décisions des tribunaux de révision et, enfin, la possibilité d'en appeler des décisions du comité de révision devant la Section de première instance de la Cour fédérale sur une question de droit. Les autres bandes prévoient une seule audience devant une commission de révision et un appel devant la Section de première instance de la Cour fédérale. Chacun des règlements administratifs prévoit que les membres des tribunaux d'appel peuvent toucher une rémunération mais n'exige pas qu'une rémunération leur soit effectivement versée. De plus, les règlements ne prévoient pas l'ina-

to sit on future assessment appeals. Members of the bands could be appointed to the tribunals.

The appeals were heard concurrently at all levels and turned on essentially identical facts. Each appellant sent the respondent, Canadian Pacific Limited ("CP"), a notice of assessment in respect of the land forming its rail line which ran through the reserves. The Matsqui Band also sent a notice of assessment to the respondent, Unitel Communications Inc., which laid fibre optic cables on the CP land.

The respondents commenced an application for judicial review in the Federal Court, Trial Division, requesting that the assessments be set aside. CP claimed that its land could not be taxed by the appellant bands because it possessed fee simple in the rail line and the rail line therefore formed no part of the reserve lands. The appellants brought a motion to strike the respondents' application for judicial review on the grounds that: (a) the application was directed against a decision which could not be the subject of judicial review because of an eventual right of appeal to the Federal Court, Trial Division or, alternatively; (b) the assessment by-laws provided for an adequate alternative remedy — an eventual right of appeal to the Federal Court, Trial Division. The motions judge accepted the second of these arguments and struck out the respondents' application for judicial review. The Federal Court of Appeal allowed an appeal from this decision, set it aside and dismissed the appellants' motion to strike. At issue was whether the motions judge properly exercised his discretion to strike the respondents' application for judicial review, thereby requiring them to pursue their jurisdictional challenge through the appeal procedures established by the appellant bands. The determination of whether or not the land was "in the reserve" was not at issue.

*Held* (L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier and Iacobucci JJ. dissenting): The appeal should be dismissed.

*Adequacy of the Appeal Tribunals and the Exercise of Discretion on Judicial Review*

*Per* Lamer C.J. and L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory and Iacobucci JJ.: Administrative tribunals can examine the boundaries of their jurisdiction

movibilité, de sorte que les membres pourraient ne pas être désignés pour entendre d'autres appels en matière d'évaluation. Des membres des bandes peuvent être nommés membres des tribunaux.

Les appels ont été entendus en même temps à tous les paliers, les faits étant essentiellement identiques dans chaque cas. Chacune des bandes appelantes a envoyé un avis d'évaluation à l'intimée, Canadien Pacifique Limitée («CP»), concernant la bande de terrain parcourant les réserves sur laquelle CP a posé ses voies ferrées. La bande de Matsqui a en outre fait tenir un avis d'évaluation à l'intimée, Unitel Communications Inc., qui a installé des câbles de fibres optiques sur le terrain de CP.

Les intimées ont saisi la Section de première instance de la Cour fédérale d'une demande de contrôle judiciaire visant à faire annuler les évaluations. CP a fait valoir que son terrain ne pouvait être taxé par les bandes appelantes parce qu'elle possédait en fief simple le terrain en question, qui ne faisait donc pas partie de la réserve. Invoquant les moyens suivants, les appelants ont présenté une requête en annulation de la demande de contrôle judiciaire des intimées: a) la demande visait une décision qui ne peut faire l'objet d'un contrôle judiciaire en raison du droit de pouvoir ultérieurement interjeter appel devant la Section de première instance de la Cour fédérale, ou subsidiairement, b) les règlements d'évaluation prévoient un autre recours approprié, soit le droit d'appeler ultérieurement à la Section de première instance de la Cour fédérale. Le juge des requêtes, retenant le second moyen, a annulé la demande de contrôle judiciaire des intimées. La Cour d'appel fédérale a accueilli l'appel interjeté contre cette décision, qu'elle a infirmée, et a rejeté la requête en annulation présentée par les appelants. La question en litige est de savoir si le juge des requêtes a correctement exercé son pouvoir discrétionnaire d'annuler la demande de contrôle judiciaire des intimées, les obligeant ainsi à poursuivre leur contestation relative à la compétence par le biais des procédures de contestation établies par les bandes appelantes. La question de savoir si le terrain est situé «dans la réserve» ne se pose pas.

*Arrêt* (les juges L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier et Iacobucci sont dissidents): Le pourvoi est rejeté.

*Le caractère approprié des tribunaux d'appel et l'exercice du pouvoir discrétionnaire en matière de contrôle judiciaire*

*Le* juge en chef Lamer et les juges L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory et Iacobucci: Les tribunaux administratifs peuvent examiner les limites de leur com-

although their decisions in this regard lack the force of *res judicata*. Their determinations are reviewable on a correctness standard and will generally be afforded little deference. Here, the jurisdiction of the appeal tribunals includes both the classification of taxable property and the valuation of that property, as the words "assessment"/"évaluation" used in s. 83(3) of the *Indian Act* refer to the entire process undertaken by tax assessors. A purposive analysis favours this "process approach". Parliament clearly intended the bands to assume control over the assessment process on the reserves, since the entire scheme would be pointless if assessors were unable to engage in the preliminary determination of whether land should be classified as taxable and thereby placed on the taxation rolls.

The Federal Court, Trial Division and the appeal tribunals established under s. 83(3) of the *Indian Act* have concurrent jurisdiction to hear and decide the question of whether the respondents' land is "in the reserve". In keeping with the traditionally discretionary nature of judicial review, judges of the Federal Court, Trial Division have discretion in determining whether judicial review should be undertaken. In determining whether to undertake judicial review rather than requiring an applicant to proceed through a statutory appeal procedure, courts should consider: the convenience of the alternative remedy, the nature of the error, and the nature of the appellate body (i.e., its investigatory, decision-making and remedial capacities). The category of factors should not be closed, as it is for courts in particular circumstances to isolate and balance the factors that are relevant.

The adequacy of the statutory appeal procedures created by the bands, and not simply the adequacy of the appeal tribunals, had to be considered because the bands had provided for appeals from the tribunals to the Federal Court, Trial Division. Certain factors are relevant only to the appeal tribunals (i.e., the expertise of members, or allegations of bias) or to the appeal to the Federal Court, Trial Division (i.e., whether this appeal is *intra vires* the bands). In applying the adequate alterna-

tion, même si leurs décisions à cet égard n'ont pas l'autorité de la chose jugée. Ces décisions sont susceptibles d'un contrôle selon la norme de l'absence d'erreur et, en règle générale, on fait preuve de peu de retenue à leur égard. En l'espèce, la compétence des tribunaux d'appel comprend à la fois la classification des immeubles imposables et l'estimation de leur valeur, car les mots «évaluation» et «assessment» employés au par. 83(3) de la *Loi sur les Indiens* visent l'ensemble du processus entrepris par les évaluateurs. L'analyse fondée sur l'objet amène à privilégier cette «démarche fondée sur le processus». De toute évidence, le législateur a voulu que les bandes prennent en main le processus d'évaluation dans les réserves, puisque le régime établi serait sans objet si les évaluateurs ne pouvaient déterminer préalablement si un terrain donné devrait être qualifié d'imposable et, en conséquence, porté sur les rôles de taxation.

La Section de première instance de la Cour fédérale et les tribunaux d'appel constitués en vertu du par. 83(3) de la *Loi sur les Indiens* ont une compétence concurrente pour décider si le terrain des intimées est situé «dans la réserve». En conformité avec le caractère traditionnellement discrétionnaire du contrôle judiciaire, les juges de la Section de première instance de la Cour fédérale jouissent d'un pouvoir discrétionnaire pour déterminer s'il y a lieu à contrôle judiciaire. Pour déterminer si elles doivent entreprendre le contrôle judiciaire plutôt que d'exiger que le requérant se prévale d'une procédure d'appel prescrite par la loi, les cours de justice doivent considérer la commodité de l'autre recours, la nature de l'erreur et la nature de la juridiction d'appel (c.-à-d. sa capacité de mener une enquête, de rendre une décision et d'offrir un redressement). Il ne faut pas limiter la liste des facteurs à prendre en considération, car il appartient aux cours de justice, dans des circonstances particulières, de cerner et de soupeser les facteurs pertinents.

Il y avait lieu d'examiner le caractère approprié des procédures de contestation que les bandes ont établies en vertu de la loi, et non pas simplement le caractère approprié des tribunaux d'appel parce que les bandes ont prévu que les décisions de ces tribunaux peuvent être portées en appel devant la Section de première instance de la Cour fédérale. Certains facteurs ne sont pertinents que relativement aux tribunaux d'appel (c.-à-d. l'expertise des membres ou les allégations de partialité) ou à l'appel à la Section de première instance de la Cour fédérale (c.-à-d. la question de savoir si les bandes ont compétence pour prévoir un tel appel). L'application du principe de l'autre recours approprié commande la prise

tive remedy principle, all these factors must be considered in order to assess the overall statutory scheme.

It was not an error for the motions judge to consider the policy underlying the scheme in determining how to exercise his discretion to undertake judicial review. He could reasonably conclude that, since the scheme was part of the policy promoting Aboriginal self-government, allowing the respondents to circumvent the appeal procedures would be detrimental to the overall scheme.

The bands have jurisdiction to create by-laws with appeals to the Federal Court, Trial Division. Section 18.5 of the *Federal Court Act* does not set down conditions for the creation of statutory appeals from decisions of federal tribunals; it only limits the judicial review powers of the Federal Court, Trial Division where a statutory right of appeal exists. Section 24(1) provides that the Trial Division has exclusive original jurisdiction to hear and determine all appeals that, under any Act of Parliament, may be taken to the court. The appeal procedures here fell squarely within this section because they were authorized "under" s. 83(3) of the *Indian Act*.

Parliament intended the bands to have considerable scope for creating appeal procedures through their by-laws, with the caveat that such procedures would be "subject to the approval of the Minister" (s. 83(1)). The Minister approved all of the by-laws at issue, clearly believing that the power to create appeals to the Federal Court, Trial Division was *intra vires* the bands. The courts should not narrow the scope of possible appeal procedures available to the bands.

The question to be determined was whether the appeal tribunals here were adequate fora; it was not necessary to consider whether they were better fora than the courts. They allowed for a wide-ranging inquiry into all of the evidence and were considered by Parliament to be equipped to deal with complex issues that might come before them. Section 18.3(1) of the *Federal Court Act* allows an appeal tribunal to seek the guidance of the

en considération de tous ces facteurs afin d'apprécier globalement le régime législatif en question.

Ce n'est pas à tort que le juge des requêtes a tenu compte des considérations de principe sous-jacentes au régime pour déterminer comment exercer son pouvoir discrétionnaire en matière de contrôle judiciaire. Il pouvait raisonnablement conclure que, comme le régime s'inscrit dans la politique de l'encouragement de l'autonomie gouvernementale des autochtones, permettre aux intimées de contourner les procédures de contestation nuirait à l'ensemble du régime.

Les bandes ont compétence pour prendre des règlements administratifs prévoyant le droit d'interjeter appel devant la Section de première instance de la Cour fédérale. L'article 18.5 de la *Loi sur la Cour fédérale* n'énonce pas de conditions auxquelles serait soumise la création dans un texte législatif d'un droit d'appel des décisions des tribunaux administratifs fédéraux; il ne fait que circonscrire les pouvoirs de contrôle judiciaire de la Section de première instance de la Cour fédérale lorsqu'un texte législatif confère un droit d'appel. Suivant le par. 24(1), la Section de première instance a compétence exclusive, en première instance, pour connaître des appels interjetés devant la cour aux termes d'une loi fédérale. Les procédures de contestation en l'espèce relèvent directement de ce paragraphe parce qu'elles sont autorisées «aux termes» du par. 83(3) de la *Loi sur les Indiens*.

Le Parlement a voulu que les bandes bénéficient d'une latitude considérable pour créer des procédures de contestation au moyen de leurs règlements administratifs, «sous réserve de l'approbation du ministre» (par. 83(1)). Le ministre a approuvé chacun des règlements administratifs en cause, étant de toute évidence d'avis que les bandes avaient compétence pour prévoir des appels à la Section de première instance de la Cour fédérale. Les cours de justice ne devraient pas réduire le choix des procédures de contestation dont disposent les bandes.

La question à trancher est de savoir si les tribunaux d'appel constituent des juridictions appropriées; il n'était pas nécessaire de se demander s'ils représentent une juridiction plus indiquée que les cours de justice. Les tribunaux d'appel peuvent procéder à une enquête de large portée sur la totalité de la preuve et, de l'avis du législateur, ils sont en mesure de régler les questions complexes dont ils peuvent être saisis. Le paragraphe 18.3(1) de la *Loi sur la Cour fédérale* autorise les tribunaux d'appel à demander l'assistance des cours de jus-

courts if it encounters legal, procedural or other issues which it cannot resolve.

It was reasonable for the motions judge to consider the following factors in exercising this discretion: (1) the tribunals were adequate for purposes of conducting a far-reaching and extensive inquiry at first instance; (2), the statutory appeal procedure provided an appeal from the tribunals to the Federal Court, Trial Division where a decision could be taken with the force of *res judicata*; and (3), the policy of promoting the development of Aboriginal governmental institutions favoured resolving the dispute within the statutory appeal procedures.

*Per La Forest J.:* The Federal Court, Trial Division and the appeal tribunals established under s. 83(3) of the *Indian Act* have concurrent jurisdiction to address the question whether the respondents' land is "in the reserve". The motions judge, however, did not exercise his discretion properly in deciding that the band appeal tribunal system constitutes an adequate alternative remedy in this context. Determining whether the respondents' land is "in the reserve" is a jurisdictional question that brings into play discrete and technical legal issues falling outside the specific expertise of the band appeal tribunals. It is ultimately a matter for the judiciary. The band appeal procedure is not an adequate remedy since any decision by a band appeal tribunal regarding this question will lack the force of *res judicata* and will be reviewable by the Federal Court, Trial Division on a standard of correctness. The respondents should be allowed the opportunity to have this jurisdictional question determined with the force of *res judicata* by the Federal Court at the outset without being compelled to proceed through a lengthy, and possibly needless, band appeal process.

*Per McLachlin and Major JJ.:* The adequate alternative remedies principle does not apply to a jurisdictional issue. Here, the assessment review board has jurisdiction to determine all questions relating to the valuation of land "within the reserve" but has no jurisdiction to determine whether a parcel of land is "within the reserve". Deciding whether land is "within the reserve" or not requires consideration of a variety of factors, such as real property law, survey results, and treaty interpre-

tion s'ils se heurtent à des questions de droit, de procédure ou autres qu'ils ne peuvent résoudre.

Il était raisonnable que le juge des requêtes tienne compte des facteurs suivants dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire: (1) les tribunaux constituaient une juridiction appropriée pour mener en première instance une enquête approfondie; (2) la procédure de contestation établie en vertu de la loi permettait de porter la décision des tribunaux en appel devant la Section de première instance de la Cour fédérale, qui statue avec l'autorité de la chose jugée; (3) étant donné la politique consistant à favoriser le développement d'institutions gouvernementales propres aux autochtones, il était préférable que le litige se règle dans le cadre des procédures de contestation prévues par la loi.

*Le juge La Forest:* La Section de première instance de la Cour fédérale ainsi que les tribunaux d'appel constitués en vertu du par. 83(3) de la *Loi sur les Indiens* ont une compétence concurrente pour décider si le terrain des intimées est situé «dans la réserve». Le juge des requêtes n'a toutefois pas exercé comme il se doit son pouvoir discrétionnaire en concluant que les voies de contestation établies par les bandes représentent dans ce contexte un autre recours approprié. Déterminer si le terrain des intimées est situé «dans la réserve» constitue une question de compétence qui soulève des points de droit à la fois distincts et techniques débordant de l'expertise particulière des tribunaux d'appel des bandes. Il s'agit en dernière analyse d'une question qui est du ressort des cours de justice. La procédure de contestation établie par les bandes n'est pas un recours approprié puisque toute décision que pourra rendre un tribunal d'appel de bande relativement à cette question n'aura pas l'autorité de la chose jugée et sera susceptible de contrôle par la Section de première instance de la Cour fédérale, qui appliquera la norme de l'absence d'erreur. Il convient d'accorder aux intimées la possibilité d'obtenir que cette question de compétence soit réglée dès l'abord avec l'autorité de la chose jugée par la Cour fédérale, sans qu'elles ne soient contraintes de recourir à la longue procédure de contestation des bandes, qui risque de s'avérer inutile.

*Les juges McLachlin et Major:* Le principe de l'autre recours approprié ne s'applique pas à une question de compétence. En l'espèce, la commission de révision des évaluations a compétence pour trancher toute question concernant l'évaluation d'un immeuble situé «dans la réserve», mais n'a pas compétence pour déterminer si un immeuble est situé «dans la réserve». Pour décider si un immeuble se trouve «dans la réserve», il faut prendre en considération divers facteurs, tels que les règles de

tations, in which the board has no expertise and over which there is no evidence that Parliament had any intention to grant the board jurisdiction.

The board here would be deciding upon its jurisdiction when deciding whether or not the land was "within the reserve" as opposed to acting within its jurisdiction. A court, on an application for judicial review on this issue, could apply the standard of correctness. Where the fundamental issue of lack of jurisdiction is raised as the only issue, the respondent should not be compelled to proceed needlessly to the appeal tribunal because it is not an adequate alternative remedy in that it cannot determine the question. Rather, a party can either have the tribunal consider the jurisdictional matter (but this option is not mandatory) or have recourse directly to court on the jurisdictional matter.

#### *Institutional Impartiality*

*Per* Lamer C.J. and L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory and Iacobucci JJ.: Impartiality refers to the state of mind or attitude of the decision-maker whereas independence involves both the individual independence of members of the tribunal and the institutional independence of the tribunal. Institutional impartiality and institutional independence were both at issue here. With respect to impartiality, if no reasonable apprehension of bias arises in the mind of a fully informed person in a substantial number of cases, allegations of an apprehension of bias cannot be brought on an institutional level but must be dealt with on a case-by-case basis. This determination must be made having regard for a number of factors including, but not limited to, the potential for conflict between the interests of tribunal members and those of the parties who appear before them.

No apprehension of bias arose from want of structural impartiality. It is appropriate to have band members sit on appeal tribunals to reflect community interests. A pecuniary interest that members of a tribunal might be alleged to have, such as an interest in increasing taxes to maximize band revenue, is far too attenuated and remote to give rise to a reasonable apprehension of bias at a structural level. No personal and distinct interest in money raised exists on the part of tribunal members, and any potential for conflict between the interests of members of the tribunal and those of parties appearing before them was speculative at this stage. Any allegations of

droit applicables en matière immobilière, les relevés d'arpentage et les interprétations de traités, à l'égard desquels la commission n'a aucune expertise, et rien n'indique que le législateur ait eu l'intention de lui donner compétence à leur sujet.

La commission en l'espèce statuerait sur sa compétence en déterminant si le terrain en cause est situé «dans la réserve», plutôt que d'agir conformément à sa compétence. La cour de justice saisie d'une demande de contrôle judiciaire relativement à cette question pourrait appliquer la norme de l'absence d'erreur. Lorsque se pose seulement la question fondamentale d'incompétence, la partie intimée ne devrait pas être tenue de s'adresser inutilement au tribunal d'appel, car cela ne constitue pas un autre recours approprié étant donné que ce dernier n'a pas compétence pour régler la question. Une partie peut soit soumettre la question de compétence au tribunal d'appel (ce qui n'est toutefois pas obligatoire), soit en saisir directement les cours de justice.

#### *L'impartialité institutionnelle*

*Le* juge en chef Lamer et les juges L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory et Iacobucci: L'impartialité désigne l'état d'esprit ou l'attitude du décideur, tandis que l'indépendance comprend à la fois l'indépendance de chaque membre du tribunal et l'indépendance institutionnelle du tribunal. L'impartialité institutionnelle et l'indépendance institutionnelle sont toutes les deux en cause en l'espèce. En ce qui concerne l'impartialité, si une personne pleinement informée n'éprouvait aucune crainte raisonnable de partialité dans un grand nombre de cas, on ne saurait alléguer qu'il y a crainte de partialité sur le plan institutionnel, et la question doit se régler au cas par cas. Il s'agit d'une détermination à faire en tenant compte d'un certain nombre de facteurs, y compris, mais sans s'y restreindre, le risque de conflit entre les intérêts des membres des tribunaux et ceux des parties qui comparaissent devant eux.

Il n'existe aucune crainte de partialité découlant de l'absence d'impartialité structurelle. Il convient que des membres de bande soient membres des tribunaux d'appel afin que les intérêts de la collectivité y soient représentés. L'intérêt pécuniaire que les membres d'un tribunal pourraient avoir, par exemple l'intérêt à augmenter l'impôt afin de maximaliser les recettes de la bande, est vraiment trop minime et trop éloigné pour donner lieu à une crainte raisonnable de partialité sur le plan structurel. Les membres du tribunal n'ont aucun intérêt personnel et distinct dans les sommes perçues, et tout risque de conflit entre les intérêts des membres du tribunal et ceux

bias which might arise should be dealt with on a case-by-case basis.

### *Institutional Independence*

*Per* L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier and Iacobucci JJ.: The reasons of Lamer C.J. were agreed with on all issues, except the issue of lack of institutional independence, as a ground for finding the motions judge erred in exercising his discretion to refuse judicial review.

First, the issue of bias was not properly raised at first instance. Second, appellate courts must defer to the exercise of the motion judge's discretion to strike out unless the conclusion is unreasonable or has been reached on the basis of irrelevant or erroneous considerations, a wrong principle or as a result of insufficient or no weight having been given to a relevant consideration. The discretion to exercise judicial review is not being assessed *de novo* in this Court. The motions judge here did not err in declining to consider the question of reasonable apprehension of lack of institutional independence at this stage.

The essential conditions of institutional independence in the judicial context need not be applied with the same strictness in the case of administrative tribunals. Conditions of institutional independence must take into account their operational context. This context includes that the band taxation scheme was part of a nascent attempt to foster Aboriginal self-government. This contextual consideration applies to assessing whether the bias issue was premature and extends to the entire exercise of judicial discretion. Furthermore, before concluding that the by-laws in question deprive the band taxation tribunals of institutional independence, they should be interpreted in the context of the fullest knowledge of how they are applied in practice. The reasonable person, before making a determination of whether or not he or she would have a reasonable apprehension of bias, should have the benefit of knowing how the tribunal operates in actual practice. Case law has tended to consider the institutional bias question after the tribunal has been appointed and/or actually rendered judgment. It is not safe to form final conclusions as to the workings of this institution on the wording of the by-laws alone. Knowledge of the operational reality of these missing

des parties qui comparaissent devant eux tient, à ce stade-ci, de la conjecture. Toute allégation de partialité qui pourrait être avancée doit être traitée au cas par cas.

### *L'indépendance institutionnelle*

*Les juges* L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier et Iacobucci: L'opinion du juge en chef Lamer est acceptée à tous les égards, sauf en ce qui concerne l'absence d'indépendance institutionnelle comme motif permettant de conclure que le juge des requêtes a commis une erreur en exerçant son pouvoir discrétionnaire de manière à refuser le contrôle judiciaire.

En premier lieu, la question de la partialité n'a pas été soulevée comme il se doit en première instance. En second lieu, les cours d'appel doivent faire preuve de retenue à l'égard de l'exercice du pouvoir discrétionnaire qu'a le juge des requêtes de prononcer l'annulation, à moins que la conclusion ne soit déraisonnable ou qu'elle ne soit fondée sur des considérations non pertinentes ou erronées, ou sur un principe erroné, ou à moins qu'elle ne résulte de ce qu'une importance insuffisante, voire nulle, a été attachée à une considération pertinente. Il ne s'agit pas en l'occurrence d'examiner à nouveau l'exercice du pouvoir discrétionnaire en matière de contrôle judiciaire. En l'espèce, le juge des requêtes n'a pas commis d'erreur en refusant de se pencher, à ce stade, sur la question de la crainte raisonnable de l'absence d'indépendance institutionnelle.

Les conditions essentielles de l'indépendance institutionnelle dans le contexte judiciaire n'ont pas à être appliquées avec autant de rigueur aux tribunaux administratifs. Les conditions de l'indépendance institutionnelle doivent tenir compte du contexte opérationnel. Ce contexte comprend le fait que le régime de taxation établi par les bandes s'inscrit dans le cadre d'un début de tentative de favoriser l'autonomie gouvernementale des autochtones. Cette considération d'ordre contextuel s'applique à la détermination de savoir si la question de la partialité est prématurée et s'étend à toute la question de l'exercice du pouvoir discrétionnaire par le juge. En outre, avant de conclure que les règlements en cause privent d'indépendance institutionnelle les tribunaux de taxation des bandes, il convient de les interpréter à la lumière de la connaissance la plus étendue possible de la façon dont ils s'appliquent dans les faits. Avant de déterminer si elle craindrait raisonnablement la partialité, la personne raisonnable devrait avoir l'avantage de savoir comment le tribunal en question agit dans les faits. On constate une tendance dans la jurisprudence à aborder la question de la partialité institutionnelle après que le tribunal a été constitué ou qu'il a en fait rendu jugement. Il



elements may very well provide a significantly richer context for objective consideration of this institution and its relationships.

*Per Lamer C.J. and Cory J.:* Allegations of bias arising from the want of institutional independence cannot be avoided by simply deferring to the exercise of discretion by the motions judge. A lack of sufficient institutional independence in the bands' tribunals is a relevant factor which must be taken into account in determining whether the respondents should be required to pursue their jurisdictional challenge before those tribunals. Although the larger context of Aboriginal self-government informs the determination of whether the statutory appeal procedures established by the appellants constitute an adequate alternative remedy, this context is not relevant to the question of whether the bands' tribunals give rise to a reasonable apprehension of bias at an institutional level. Principles of natural justice apply to the bands' tribunals and are not diluted by a federal policy of promoting Aboriginal self-government.

Judicial independence is a long standing principle of our constitutional law which is also part of the rules of natural justice even in the absence of constitutional protection. Natural justice requires that a party be heard by a tribunal that not only is independent but also appears to be so. The principles for judicial independence accordingly apply in the case of an administrative tribunal functioning as an adjudicative body. A strict application of the principles for judicial independence is, however, not always warranted. Therefore, while administrative tribunals are subject to these principles, the test for institutional independence must be applied in light of the functions being performed by the particular tribunal at issue. The requisite level of institutional independence (i.e., security of tenure, financial security and administrative control) depends on the nature of the tribunal, the interests at stake, and other indices of independence such as oaths of office. Cases dealing with the security of the person require a high level of independence and warrant a stricter application of the applicable principles. Here, the bands' administrative tribunals are

ne serait pas prudent de formuler des conclusions définitives sur le fonctionnement de cette institution en se fondant uniquement sur le libellé des règlements administratifs. La connaissance de la réalité opérationnelle de ces éléments manquants pourrait offrir un contexte nettement plus riche dans lequel peut être entrepris un examen objectif de l'institution en question et des rapports qui la caractérisent.

*Le juge en chef Lamer et le juge Cory:* On ne saurait éluder les allégations de partialité résultant de l'absence d'indépendance institutionnelle simplement en déférant à la décision qu'a rendue le juge des requêtes dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire. Si les tribunaux des bandes n'ont pas suffisamment d'indépendance institutionnelle, il s'agit là d'un facteur pertinent qui doit être pris en considération pour déterminer si les intimées devraient être tenues de poursuivre leur contestation en matière de compétence devant ces tribunaux. Bien que le contexte plus large de l'autonomie gouvernementale des autochtones entre en jeu dans la question de savoir si les procédures de contestation établies par les appelants en vertu de la loi constituent un autre recours approprié, ce contexte n'est pas pertinent lorsqu'il s'agit de savoir si les tribunaux des bandes suscitent une crainte raisonnable de partialité institutionnelle. Les principes de justice naturelle s'appliquent aux tribunaux des bandes et la politique fédérale visant à favoriser l'autonomie gouvernementale des autochtones n'entraîne aucune dérogation à ces principes.

L'indépendance judiciaire est un principe reconnu depuis longtemps dans notre droit constitutionnel; elle fait également partie des règles de justice naturelle même en l'absence de protection constitutionnelle. La justice naturelle exige qu'une partie reçoive une audience devant un tribunal qui non seulement est indépendant, mais qui le paraît. Les principes en matière d'indépendance judiciaire s'appliquent en conséquence dans le cas d'un tribunal administratif lorsque celui-ci agit à titre d'organisme juridictionnel. Toutefois, l'application stricte des principes en matière d'indépendance judiciaire ne se justifie pas toujours. Par conséquent, bien que les tribunaux administratifs soient assujettis à ces principes, le critère relatif à l'indépendance institutionnelle doit être appliqué à la lumière des fonctions que remplit le tribunal particulier dont il s'agit. Le niveau requis d'indépendance institutionnelle (c.-à-d. l'inamovibilité, la sécurité financière et le contrôle administratif) dépend de la nature du tribunal, des intérêts en jeu et des autres signes indicatifs de l'indépendance, tels les serments professionnels. Lorsque la sécurité de la personne est en cause, un haut niveau d'indépendance s'impose et une application plus stricte

adjudicating disputes about property taxes and a more flexible approach is clearly warranted.

Even given a flexible application of the principles for judicial independence, a reasonable and right-minded person, viewing the whole procedure in the assessment by-laws, would have a reasonable apprehension that members of the appeal tribunals are not sufficiently independent. Three factors lead to this conclusion: (1) the complete absence of financial security for members of the tribunals; (2) the complete absence of security of tenure (in the case of Siska), or ambiguous and therefore inadequate security of tenure (in the case of Matsqui); and (3) the fact that the tribunals, whose members are appointed by the Band Chiefs and Councils, are being asked to adjudicate a dispute pitting the interests of the bands against outside interests. Effectively, the tribunal members must determine the interests of the very people, the bands, to whom they owe their appointments. These three factors in combination lead to the conclusion that the tribunals lack sufficient independence in this case; any one factor in isolation would not necessarily lead to the same conclusion.

Although the allegations of an absence of institutional impartiality were premature, the allegations surrounding institutional independence were not. The two concepts are quite distinct. It is mere speculation to suggest that members of the tribunals will lack impartiality, since it is impossible to know in advance of an actual hearing what these members think. In assessing the institutional independence of the appeal tribunals, however, the inquiry focuses on an objective assessment of the legal structure of the tribunals, of which the by-laws are conclusive evidence. The by-laws merely afford the Band Chiefs and Councils the discretion to provide institutional independence. It is inappropriate to leave issues of tribunal independence to the discretion of those who appoint tribunals.

### Cases Cited

By Lamer C.J.

**Applied:** *R. v. Lippé*, [1991] 2 S.C.R. 114; **considered:** *Abel Skiver Farm Corp. v. Town of Ste-Foy*, [1983] 1 S.C.R. 403; *Terrasses Zarolega Inc. v. Régie*

des principes pertinents se justifie. En l'espèce, les tribunaux administratifs des bandes règlent les différends en matière d'impôt foncier, de sorte qu'une plus grande souplesse est manifestement justifiée.

Même dans l'hypothèse de l'application souple des principes en matière d'indépendance judiciaire, une personne sensée et raisonnable qui considérerait dans son ensemble la procédure prévue dans les règlements d'évaluation craindrait raisonnablement que les membres des tribunaux d'appel ne soient pas suffisamment indépendants. Trois facteurs conduisent à cette conclusion: (1) il n'y a absolument aucune sécurité financière pour les membres des tribunaux; (2) ou bien l'inamovibilité n'est pas du tout prévue (dans le cas de la bande Siska), ou bien elle ne l'est que de façon ambiguë et, partant, inadéquate (dans le cas de la bande de Matsqui); (3) les tribunaux, dont les membres sont nommés par les chefs et conseils de bande, se voient appelés à statuer sur un litige où les intérêts des bandes s'opposent à des intérêts étrangers. Dans les faits, les membres des tribunaux ont à se prononcer sur les intérêts de celles-là même (les bandes) auxquelles ils doivent leur nomination. La combinaison de ces trois facteurs mène à la conclusion que les tribunaux d'appel ne sont pas suffisamment indépendants en l'espèce; un seul de ces facteurs, pris isolément, n'aurait pas nécessairement entraîné la même conclusion.

Bien que les allégations quant à l'absence d'impartialité institutionnelle soient prématurées, celles concernant l'indépendance institutionnelle ne le sont pas. Il s'agit de deux concepts tout à fait distincts. C'est de la pure conjecture que de taxer de partialité les membres des tribunaux, car il est impossible de savoir ce qu'ils pensent avant que l'audience n'ait effectivement lieu. Toutefois, en appréciant l'indépendance institutionnelle des tribunaux d'appel, l'accent doit être mis sur un examen objectif de leur structure juridique, que les règlements administratifs établissent de façon concluante. Les règlements ne font que conférer aux chefs et conseils de bande le pouvoir discrétionnaire d'accorder l'indépendance institutionnelle. Il ne convient pas que la question de l'indépendance d'un tribunal soit assujettie au pouvoir discrétionnaire de ceux qui en nomment les membres.

### Jurisprudence

Citée par le juge en chef Lamer

**Arrêt appliqué:** *R. c. Lippé*, [1991] 2 R.C.S. 114; **arrêts examinés:** *Abel Skiver Farm Corp. c. Ville de Sainte-Foy*, [1983] 1 R.C.S. 403; *Terrasses Zarolega*

*des installations olympiques*, [1981] 1 S.C.R. 94; *Harelkin v. University of Regina*, [1979] 2 S.C.R. 561; *Canada (Auditor General) v. Canada (Minister of Energy, Mines and Resources)*, [1989] 2 S.C.R. 49; *Valente v. The Queen*, [1985] 2 S.C.R. 673; *R. v. Généreux*, [1992] 1 S.C.R. 259; *Newfoundland Telephone Co. v. Newfoundland (Board of Commissioners of Public Utilities)*, [1992] 1 S.C.R. 623; *Pearlman v. Manitoba Law Society Judicial Committee*, [1991] 2 S.C.R. 869; *Committee for Justice and Liberty v. National Energy Board*, [1978] 1 S.C.R. 369; **referred to:** *U.E.S., Local 298 v. Bibeault*, [1988] 2 S.C.R. 1048; *Hadmor Productions Ltd. v. Hamilton*, [1982] 1 All E.R. 1042; *Nowegijick v. The Queen*, [1983] 1 S.C.R. 29; *Mitchell v. Peguis Indian Band*, [1990] 2 S.C.R. 85; *MacBain v. Lederman*, [1985] 1 F.C. 856; *Sethi v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1988] 2 F.C. 552; *Mohammad v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1989] 2 F.C. 363; *IWA v. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.*, [1990] 1 S.C.R. 282.

By Major J.

**Considered:** *Abel Skiver Farm Corp. v. Town of Ste-Foy*, [1983] 1 S.C.R. 403; *Harelkin v. University of Regina*, [1979] 2 S.C.R. 561; *Immeubles Port Louis Ltée v. Lafontaine (Village)*, [1991] 1 S.C.R. 326; *Canada (Auditor General) v. Canada (Minister of Energy, Mines and Resources)*, [1989] 2 S.C.R. 49; **referred to:** *U.E.S., Local 298 v. Bibeault*, [1988] 2 S.C.R. 1048; *Dayco (Canada) Ltd. v. CAW-Canada*, [1993] 2 S.C.R. 230.

By Sopinka J. (dissenting)

*Harelkin v. University of Regina*, [1979] 2 S.C.R. 561; *Charles Osenton & Co. v. Johnston*, [1942] A.C. 130; *Friends of the Oldman River Society v. Canada (Minister of Transport)*, [1992] 1 S.C.R. 3; *Valente v. The Queen*, [1985] 2 S.C.R. 673; *Nowegijick v. The Queen*, [1983] 1 S.C.R. 29; *Mitchell v. Peguis Indian Band*, [1990] 2 S.C.R. 85; *Committee for Justice and Liberty v. National Energy Board*, [1978] 1 S.C.R. 369; *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie v. Canada (Canadian Human Rights Commission)*, [1989] 2 S.C.R. 879; *R. v. Lippé*, [1991] 2 S.C.R. 114; *Pearlman v. Manitoba Law Society Judicial Committee*, [1991] 2 S.C.R. 869; *Alex Couture Inc. v. Canada (Attorney-General)* (1991), 83 D.L.R. (4th) 577, leave to appeal refused, [1992] 2 S.C.R. v; *MacBain v. Lederman*, [1985] 1 F.C. 856; *Mohammad v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1989] 2 F.C. 363.

*Inc. c. Régie des installations olympiques*, [1981] 1 R.C.S. 94; *Harelkin c. Université de Regina*, [1979] 2 R.C.S. 561; *Canada (Vérificateur général) c. Canada (Ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources)*, [1989] 2 R.C.S. 49; *Valente c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 673; *R. c. Généreux*, [1992] 1 R.C.S. 259; *Newfoundland Telephone Co. c. Terre-Neuve (Board of Commissioners of Public Utilities)*, [1992] 1 R.C.S. 623; *Pearlman c. Comité judiciaire de la Société du Barreau du Manitoba*, [1991] 2 R.C.S. 869; *Committee for Justice and Liberty c. Office national de l'énergie*, [1978] 1 R.C.S. 369; **arrêts mentionnés:** *U.E.S., local 298 c. Bibeault*, [1988] 2 R.C.S. 1048; *Hadmor Productions Ltd. c. Hamilton*, [1982] 1 All E.R. 1042; *Nowegijick c. La Reine*, [1983] 1 R.C.S. 29; *Mitchell c. Bande indienne Peguis*, [1990] 2 R.C.S. 85; *MacBain c. Lederman*, [1985] 1 C.F. 856; *Sethi c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1988] 2 C.F. 552; *Mohammad c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1989] 2 C.F. 363; *SITBA c. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.*, [1990] 1 R.C.S. 282.

Citée par le juge Major

**Arrêts examinés:** *Abel Skiver Farm Corp. c. Ville de Sainte-Foy*, [1983] 1 R.C.S. 403; *Harelkin c. Université de Regina*, [1979] 2 R.C.S. 561; *Immeubles Port Louis Ltée c. Lafontaine (Village)*, [1991] 1 R.C.S. 326; *Canada (Vérificateur général) c. Canada (Ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources)*, [1989] 2 R.C.S. 49; **arrêts mentionnés:** *U.E.S., local 298 c. Bibeault*, [1988] 2 R.C.S. 1048; *Dayco (Canada) Ltd. c. TCA-Canada*, [1993] 2 R.C.S. 230.

Citée par le juge Sopinka (dissenting)

*Harelkin c. Université de Regina*, [1979] 2 R.C.S. 561; *Charles Osenton & Co. c. Johnston*, [1942] A.C. 130; *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1 R.C.S. 3; *Valente c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 673; *Nowegijick c. La Reine*, [1983] 1 R.C.S. 29; *Mitchell c. Bande indienne Peguis*, [1990] 2 R.C.S. 85; *Committee for Justice and Liberty c. Office national de l'énergie*, [1978] 1 R.C.S. 369; *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, [1989] 2 R.C.S. 879; *R. c. Lippé*, [1991] 2 R.C.S. 114; *Pearlman c. Comité judiciaire de la Société du Barreau du Manitoba*, [1991] 2 R.C.S. 869; *Canada (Procureur général) c. Alex Couture Inc.*, [1991] R.J.Q. 2534, autorisation de pourvoi refusée, [1992] 2 R.C.S. v; *MacBain c. Lederman*, [1985] 1 C.F. 856; *Mohammad c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1989] 2 C.F. 363.

**Statutes and Regulations Cited**

*Assessment Act*, R.S.B.C. 1979, c. 21.  
*Assessment Act*, R.S.N. 1990, c. A-18.  
*Assessment Act*, R.S.N.B. 1973, c. A-14.  
*Assessment Act*, R.S.N.S. 1989, c. 23.  
*Assessment Appeal Board Act*, R.S.A. 1980, c. A-46.  
*Assessment By-law* [Siska By-law], ss. 40(1), (2), (3), (4), 41(1)(a), (b), (c), (d), (e), (4), 45(1)(a), (b), (c), (d).  
*Assessment Review Board Act*, R.S.O. 1990, c. A.32.  
*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, s. 11(d).  
*Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7 [am. 1990, c. 8], ss. 18(1)(a), (b), 18.1(1), (3)(a), (b), (4)(a), 18.3(1), 18.4(1), (2), 18.5, 24(1), (2), 26(1).  
*Indian Act*, R.S.C., 1985, c. I-5 [am. c. 17 (4th Supp.)], ss. 2(1)(a), 83(1)(a), (2), (3), (4), (5), (6).  
*Interpretation Act*, R.S.C. 1985, c. I-21, s. 2(1)(a), (b).  
*Island Regulatory and Appeals Commission Act*, S.P.E.I. 1991, c. 18.  
*Municipal Board Act*, S.S. 1988-89, c. M-23.2.  
*Municipal Taxation Act*, S.Q. 1979, c. 72.  
*Property Assessment By-law* [Matsqui By-law], ss. 27 (A), (B), (C), (D), 32 (A)(1), (2), (3), (4), (G), (J), 35 (A)(1), (2), (3), (4), (B), (C), 49 (A), Schedule 10.

**Authors Cited**

Canada. Indian and Northern Affairs. Indian Taxation Advisory Board. *Introduction to Real Property Taxation on Reserve*. Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1990.

APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal, [1993] 2 F.C. 641, 153 N.R. 307, [1994] 1 C.N.L.R. 66, allowing an appeal from a judgment of Joyal J., [1993] 1 F.C. 74, 58 F.T.R. 23, striking out an application for judicial review. Appeal dismissed, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier and Iacobucci JJ. dissenting.

*Arthur Pape and Alisa Noda*, for the appellants Matsqui Indian Band and Matsqui Indian Band Council.

*John L. Finlay and Fiona C. M. Anderson*, for the appellants Siska Indian Band and Siska Indian Band Council, Kanaka Bar Indian Band and Kanaka Bar Indian Band Council, Nicomen Indian Band and Nicomen Indian Band Council, Shuswap

**Lois et règlements cités**

*Assessment Act*, R.S.B.C. 1979, ch. 21.  
*Assessment Act*, R.S.N. 1990, ch. A-18.  
*Assessment Act*, R.S.N.S. 1989, ch. 23.  
*Assessment Appeal Board Act*, R.S.A. 1980, ch. A-46.  
*Assessment By-law* [règlement Siska], art. 40(1), (2), (3), (4), 41(1)a), b), c), d), e), (4), 45(1)a), b), c), d).  
*Charte canadienne des droits et libertés*, art. 11d).  
*Island Regulatory and Appeals Commission Act*, S.P.E.I. 1991, ch. 18.  
*Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21, art. 2(1)a), b).  
*Loi sur la Commission de révision de l'évaluation foncière*, L.R.O. 1990, ch. A.32.  
*Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7 [mod. 1990, ch. 8], art. 18(1)a), b), 18.1 (1), (3)a), b), (4)a), 18.3(1), 18.4(1), (2), 18.5, 24(1) (2), 26(1).  
*Loi sur la fiscalité municipale*, L.Q. 1979, ch. 72.  
*Loi sur les Indiens*, L.R.C. (1985), ch. I-5 [mod. ch. 17 (4<sup>e</sup> suppl.)], art. 2(1)a), 83(1)a), (2), (3), (4), (5), (6).  
*Loi sur l'évaluation*, L.R.N.-B. 1973, ch. A-14.  
*Municipal Board Act*, S.S. 1988-89, ch. M-23.2.  
*Property Assessment By-law* [règlement Matsqui], art. 27 A), B), C), D), 32 A)(1), (2), (3), (4), G), J), 35 A)(1), (2), (3), (4), B), C), 49 A), annexe 10.

**Doctrine citée**

Canada. Affaires indiennes et du Nord. Commission consultative de la fiscalité indienne. *Introduction à l'imposition foncière sur les réserves*. Ottawa: Ministère des Approvisionnements et Services, 1990.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel fédérale, [1993] 2 C.F. 641, 153 N.R. 307, [1994] 1 C.N.L.R. 66, qui a accueilli l'appel interjeté contre un jugement du juge Joyal, [1993] 1 C.F. 74, 58 F.T.R. 23, qui avait annulé une demande de contrôle judiciaire. Pourvoi rejeté, les juges L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier et Iacobucci sont dissidents.

*Arthur Pape et Alisa Noda*, pour la bande indienne de Matsqui et le conseil de la bande indienne de Matsqui.

*John L. Finlay et Fiona C. M. Anderson*, pour les appelants la bande indienne Siska et le conseil de la bande indienne Siska, la bande indienne Kanaka Bar et le conseil de la bande indienne Kanaka Bar, la bande indienne Nicomen et le con-