

**St. Mary's Indian Band and St. Mary's  
Indian Band Council** *Appellants*

v.

**The Corporation of the City of  
Cranbrook** *Respondent*

and

**The Attorney General of Canada** *Intervener*

INDEXED AS: ST. MARY'S INDIAN BAND v. CRANBROOK  
(CITY)

File No.: 24946.

Hearing and judgment: February 19, 1997.

Reasons delivered: June 26, 1997.

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

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR  
BRITISH COLUMBIA

*Indians — Reserves — Definition of “reserve” amended to include “designated lands” released or surrendered “otherwise than absolutely” — Reserve lands surrendered at market value for airport but with the proviso that land would revert to reserve if not used for public purposes — Whether lands surrendered for airport “designated lands” — Whether common law real property principles apply to surrender of Indian reserve lands — Indian Act, R.S.C. 1952, c. 149, ss. 2(1) “reserve”, “surrendered lands”, 37(1), 38(1), (2) — Indian Act, R.S.C., 1985, c. I-5, ss. 2(1) “designated lands”, “reserve”, 37(1), (2), 38(1), (2), 83(1)(a).*

In 1966 the appellants surrendered part of their reserve for full market value to the Federal Crown for use as a municipal airport and subject to the stipulation that it would revert to the band if it ceased to be used for public purposes. The *Indian Act* limits a band's property tax power to interests of land “in the reserve”, but in 1988 the Kamloops Amendments amended the *Indian*

**La bande indienne de St. Mary's et le  
conseil de la bande indienne de  
St. Mary's** *Appelants*

c.

**La ville de Cranbrook** *Intimée*

et

**Le procureur général du  
Canada** *Intervenant*

RÉPERTORIÉ: BANDE INDIENNE DE ST. MARY'S c.  
CRANBROOK (VILLE)

N° du greffe: 24946.

Audition et jugement: 19 février 1997.

Motifs déposés: 26 juin 1997.

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

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE LA COLOMBIE-  
BRITANNIQUE

*Indiens — Réserves — Définition de «réserve» modifiée afin d'y inclure les «terres désignées» cédées «autrement qu'à titre absolu» — Terres faisant partie d'une réserve cédées à leur valeur marchande pour la construction d'un aéroport, mais avec la stipulation que les terres retourneraient à la réserve si elles n'étaient pas utilisées à des fins d'utilité publique — Les terres cédées pour la construction de l'aéroport sont-elles des «terres désignées»? — Les principes du droit des biens en common law sont-ils applicables à la cession de terres faisant partie d'une réserve indienne? — Loi sur les Indiens, S.R.C. 1952, ch. 149, art. 2(1) «réserve», «terres cédées», 37(1), 38(1), (2) — Loi sur les Indiens, L.R.C. (1985), ch. I-5, art. 2(1) «réserve», «terres désignées», 37(1), (2), 38(1), (2), 83(1)a).*

En 1966, les appelants ont cédé à la Couronne fédérale, en contrepartie de la pleine valeur marchande du bien-fonds en question, une partie de leur réserve pour qu'elle soit utilisée comme aéroport municipal, avec la stipulation que les terres en question retourneraient à la bande si elles cessaient d'être utilisées à des fins d'utilité publique. La *Loi sur les Indiens* limitait l'exercice

Act to provide that certain forms of surrendered land — land surrendered “otherwise than absolutely” — would be brought within the legal definition of reserve. The appellants levied property taxes in 1992 on the ground that the stipulation to the surrender made the transfer “otherwise than absolut[e]” with the result that the surrendered land fell within the “designated lands” category of the reserve.

When the respondent refused to pay, the band successfully sued but the judgment at trial was reversed on appeal. The Attorney General of Canada was granted intervener status because the band claimed taxes from it under identical circumstances but in a separate action.

The central question before this Court was whether the appellants’ surrender was made “otherwise than absolutely” such that these surrendered lands now fall within the definition of “designated lands” under the current *Indian Act*. This required the Court to consider whether the *sui generis* nature of native land rights means that common law real property principles do not apply to the surrender of the Indian reserve lands under the provisions of the *Indian Act*.

*Held:* The appeal should be dismissed.

Given the *sui generis* nature of native land rights, the Court must go beyond the usual restrictions of the common law (which would embrace the minutiae of the language in the surrender documents and traditional distinctions between determinable limitations and conditions subsequent) and look more closely at the respective intentions of the band and the Crown when the lands were surrendered.

The appellants intended to part with the land on an absolute basis. First, the band surrendered the land for sale. Second, the band entered into negotiations with the Crown upon the full understanding that the impugned lands were to be sold for use as an airport. Third, in return for its surrender, the Crown paid the appellants the full market value of the land. The mere fact that the band included a rider in its surrender does not necessarily mean that the surrender was other than absolute. “Absolute” and “conditional” are not mutually exclusive

du pouvoir des conseils de bande d’imposer des taxes foncières aux droits sur les immeubles situés «dans la réserve», mais, en 1988, les modifications de Kamloops ont changé la *Loi sur les Indiens* pour indiquer que certaines terres cédées — les terres cédées «autrement qu’à titre absolu» — étaient désormais visées par la définition légale de réserve. Les appelants ont imposé des taxes foncières en 1992, invoquant que, en raison de la stipulation figurant dans l’acte de cession, le transfert avait été fait «autrement qu’à titre absolu», de sorte que les terres visées étaient des «terres désignées», assimilées à une réserve.

L’intimée ayant refusé de payer, la bande a pris action et obtenu gain de cause, mais le jugement de première instance a été infirmé en appel. La qualité d’intervenant a été accordée au procureur général du Canada parce que, dans une action distincte, la bande réclamait des taxes au gouvernement du Canada dans des circonstances identiques.

La question fondamentale dont est saisie notre Cour est de savoir si la cession par les appelants a été faite «autrement qu’à titre absolu», de sorte que les terres cédées sont maintenant visées par la définition de «terres désignées» dans l’actuelle *Loi sur les Indiens*. Cette question oblige la Cour à examiner la question de savoir si le caractère *sui generis* des droits fonciers des autochtones emporte que les principes du droit des biens en common law ne s’appliquent pas à la cession, en vertu de la *Loi sur les Indiens*, de terres faisant partie d’une réserve indienne.

*Arrêt:* Le pourvoi est rejeté.

Vu le caractère *sui generis* des droits fonciers des autochtones, la Cour doit faire abstraction des restrictions habituelles imposées par la common law (qui comprendraient les menus détails du langage employé dans les documents de cession et les distinctions traditionnelles entre des restrictions résolubles et des conditions résolutoires) et examiner de plus près quelle était l’intention de la bande et celle de la Couronne au moment de la cession des terres.

Les appelants entendaient se départir à titre absolu des terres. Premièrement, la bande a cédé les terres pour qu’elles soient vendues. Deuxièmement, elle a entamé des négociations avec la Couronne en sachant parfaitement que les terres en cause seraient vendues pour servir d’aéroport. Troisièmement, en contrepartie de la cession des terres, la Couronne a versé aux appelants la pleine valeur marchande de celles-ci. La simple adjonction par la bande d’une stipulation dans l’acte de cession ne veut pas forcément dire que la cession n’était pas absolue.

terms — either conceptually or under the scheme of the *Indian Act*. A key element of both the 1952 and 1988 versions of the *Indian Act* is that they expressly provide that a surrender can be both absolute and conditional.

The Kamloops Amendments created a two-tier system of surrenders which was intended to clarify the status of reserve lands surrendered for lease primarily for purposes of taxation. Surrenders for lease fall within the definition of “designated lands” and surrenders for sale remain beyond the definition of reserve. The broad phrase “otherwise than absolutely” allows for other limited forms of surrenders (such as a right of way) to be considered designated land and yet ensures that other forms of permanent surrenders, be they conditional or unconditional (such as an exchange or gift) remain beyond the notion of reserve land. The definition of “designated lands” therefore does not capture the airport lands.

#### Cases Cited

**Referred to:** *Leonard v. R. in Right of British Columbia* (1984), 52 B.C.L.R. 389; *Guerin v. The Queen*, [1984] 2 S.C.R. 335; *Canadian Pacific Ltd. v. Paul*, [1988] 2 S.C.R. 654; *Blueberry River Indian Band v. Canada (Department of Indian Affairs and Northern Development)*, [1995] 4 S.C.R. 344; *Nowegijick v. The Queen*, [1983] 1 S.C.R. 29.

#### Statutes and Regulations Cited

*Indian Act*, R.S.C. 1952, c. 149, ss. 2(1) “reserve”, “surrendered lands”, 37(1), 38(1), (2).  
*Indian Act*, R.S.C., 1985, c. I-5, ss. 2(1) “designated lands” [ad. c. 17 (4th Supp.), s. 1], “reserve” [am. *idem*], 37 [rep. & sub. *idem*, s. 2], 38 [*idem*], 83(1)(a) [*idem*, s. 10].

#### Authors Cited

Canada. *House of Commons Debates*, vol. XIII, 2nd sess., 33th Parl., June 2, 1988, pp. 16046-47.

APPEAL from a judgment of the British Columbia Court of Appeal (1995), 10 B.C.L.R. (3d) 249, 62 B.C.A.C. 109, 103 W.A.C. 109, 126 D.L.R.

Les mots «absolu» et «conditionnel» ne sont pas incompatibles, ni sur le plan des concepts ni sous le régime de la *Loi sur les Indiens*. Un élément clé des versions de 1952 et de 1988 de la *Loi sur les Indiens* est qu'elles disposent expressément qu'une cession peut être à la fois absolue et assortie de conditions.

Les modifications de Kamloops ont créé un régime de cession à deux niveaux visant à clarifier, principalement pour fins de taxation, le statut des terres qui sont cédées pour être données à bail. Les terres cédées à des fins de location sont visées par la définition de «terres désignées», et les terres cédées afin d'être vendues sont exclues de la définition de réserve. L'expression générale «autrement qu'à titre absolu» permet que les terres faisant l'objet d'autres formes limitées de cessions (tel un droit de passage) soient considérées comme des terres désignées, tout en faisant en sorte que celles visées par d'autres formes de cessions permanentes — que ces cessions soient faites avec ou sans conditions (comme l'échange ou le don) — continuent d'être exclues de la notion de terres faisant partie d'une réserve. La définition de «terres désignées» ne s'applique donc pas aux terrains aéroportuaires.

#### Jurisprudence

**Arrêts mentionnés:** *Leonard c. R. in Right of British Columbia* (1984), 52 B.C.L.R. 389; *Guerin c. La Reine*, [1984] 2 R.C.S. 335; *Canadien Pacifique Ltée c. Paul*, [1988] 2 R.C.S. 654; *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1995] 4 R.C.S. 344; *Nowegijick c. La Reine*, [1983] 1 R.C.S. 29.

#### Lois et règlements cités

*Loi sur les Indiens*, S.R.C. 1952, ch. 149, art. 2(1) «réserve», «terres cédées», 37(1), 38(1), (2).  
*Loi sur les Indiens*, L.R.C. (1985), ch. I-5, art. 2(1) «réserve» [mod. ch. 17 (4<sup>e</sup> suppl.), art. 1], «terres désignées» [aj. *idem*], 37 [abr. & rempl. *idem*, art. 2], 38 [*idem*], 83(1a) [rempl. & abr. *idem*, art. 10].

#### Doctrine citée

Canada. *Débats de la Chambre des communes*, vol. XIII, 2<sup>e</sup> sess., 33<sup>e</sup> lég., 2 juin 1988, pp. 16046 et 16047.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique (1995), 10 B.C.L.R. (3d) 249, 62 B.C.A.C. 109, 103 W.A.C. 109, 126

(4th) 539, [1995] 10 W.W.R. 371, [1996] 2 C.N.L.R. 222, [1995] B.C.J. No. 1575 (QL), allowing an appeal from a judgment of Spencer J., [1994] 3 C.N.L.R. 187, 114 D.L.R. (4th) 752, [1994] B.C.J. No. 1144 (QL). Appeal dismissed.

*John L. Finlay and Janna Sylvest*, for the appellants.

*Christopher S. Murdy and David Garraway*, for the respondent.

*John R. Haig, Q.C.*, and *Scott Cowan*, for the interveners.

The judgment of the Court was delivered by

<sup>1</sup> THE CHIEF JUSTICE — In early 1966, the St. Mary's Indian Band surrendered a portion of its reserve to the Federal Crown for the construction of a municipal airport in Cranbrook, British Columbia. The purpose of this appeal, which is brought by the band from a judgment of the British Columbia Court of Appeal, is to determine whether these surrendered lands come within the legal definition of "reserve" and are subject, therefore, to the property tax jurisdiction of the band under s. 83(1)(a) of the *Indian Act*, R.S.C., 1985, c. I-5.

<sup>2</sup> At the conclusion of the hearing, the Court rendered judgment in favour of the respondent, the City of Cranbrook. I indicated at that time that the result reached by the British Columbia Court of Appeal, disallowing the property tax, was correct and the Court thus dismissed the appeal with reasons to follow. The Court's full reasons for its decision are now set out below.

### I. Factual and Procedural Background

<sup>3</sup> The appellants are an Indian band with reserve lands in the Province of British Columbia. In 1966, the appellants surrendered a 598-acre portion of their reserve (the "airport lands") to the Federal Crown on the express understanding that the land would eventually be sold for the construction and

D.L.R. (4th) 539, [1995] 10 W.W.R. 371, [1996] 2 C.N.L.R. 222, [1995] B.C.J. No. 1575 (QL), qui a accueilli l'appel interjeté contre la décision du juge Spencer, [1994] 3 C.N.L.R. 187, 114 D.L.R. (4th) 752, [1994] B.C.J. No. 1144 (QL). Pourvoi rejeté.

*John L. Finlay et Janna Sylvest*, pour les appelants.

*Christopher S. Murdy et David Garraway*, pour l'intimée.

*John R. Haig, c.r.*, et *Scott Cowan*, pour l'intervenant.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE EN CHEF — Au début de 1966, la bande indienne de St. Mary's a cédé une partie de sa réserve à la Couronne fédérale pour la construction d'un aéroport municipal à Cranbrook en Colombie-Britannique. L'objet du présent pourvoi, formé par la bande contre un jugement de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique, est de déterminer si ces terres cédées sont visées par la définition légale de «réserve» et sont, en conséquence, assujetties à la compétence en matière de taxation foncière reconnue à la bande par l'al. 83(1)a) de la *Loi sur les Indiens*, L.R.C. (1985), ch. I-5.

À la clôture de l'audience, la Cour a rendu jugement en faveur de la ville de Cranbrook intimée. J'ai alors indiqué que le résultat auquel la Cour d'appel de la Colombie-Britannique est parvenue, c'est-à-dire le rejet du compte de taxe foncière, était correct, et que notre Cour rejetait donc le pourvoi et motiverait ultérieurement sa décision. Les motifs complets de la décision de la Cour sont exposés ci-après.

### I. Les faits et l'historique des procédures

Les appelants sont une bande indienne qui possède des terres constituant une réserve dans la province de la Colombie-Britannique. En 1966, les appelants ont cédé à la Couronne fédérale une partie de leur réserve, soit 598 acres (les «terrains aéroportuaires»), à la condition expresse que ces

operation of a municipal airport. By order in council, the Crown paid the full market value of the lands (\$35,880) into trust and both parties agreed “that should at any time the said lands cease to be used for public purposes they will revert to the St. Mary’s Indian Band free of charge”. Following the surrender, the Crown transferred the land by subsequent order in council to Transport Canada. It, in turn, leased the land to the respondent City of Cranbrook and together they built the planned airport.

From 1966-1992, the respondent operated the airport and at no point during that period did the appellants request any form of payment for local property tax purposes. This is presumably because: (a) s. 83(1) of the *Indian Act* limits a band council’s property tax power to interests of land “in the reserve”; and (b) during that period, the *Indian Act* seemed to exclude lands which had been surrendered by a band from the operative definition of reserve. At that time, land was either in the reserve or surrendered — it could not be both. See *Leonard v. R. in Right of British Columbia* (1984), 52 B.C.L.R. 389 (C.A.).

However, in 1988 the *Indian Act* was amended (S.C. 1988, c. 23, s. 1 (now R.S.C., 1985, c. 17 (4th Supp.)) (the “Kamloops Amendments”)) and the definition of “reserve” was altered. “Reserve” was restructured to include “designated lands” which the Act defined as:

2. . . .

. . . a tract of land or any interest therein the legal title to which remains vested in Her Majesty and in which the band for whose use and benefit it was set apart as a reserve has, otherwise than absolutely, released or surrendered its rights or interests, whether before or after the coming into force of this definition; [Emphasis added.]

terres soient par la suite vendues pour la construction et l’exploitation d’un aéroport municipal. Par décret, la Couronne a versé en fiducie la pleine valeur marchande des terres (35 880 \$), et les deux parties ont convenu [TRADUCTION] «que si, à quelque moment que ce soit, les terres en question cessent d’être utilisées à des fins d’utilité publique, elles seront retournées à la bande indienne de St. Mary’s à titre gratuit». Après la cession, la Couronne a, au moyen d’un autre décret, transféré les terres à Transports Canada qui, à son tour, les a données à bail à la ville de Cranbrook intimée. Ensuite, Transports Canada et la ville ont construit ensemble l’aéroport projeté.

De 1966 à 1992, l’intimée a exploité l’aéroport et, à aucun moment durant cette période, les appellants n’ont exigé quelque forme de paiement que ce soit à titre de taxes foncières à des fins locales, probablement parce que: a) le par. 83(1) de la *Loi sur les Indiens* limite l’exercice du pouvoir d’un conseil de bande d’imposer des taxes foncières aux droits sur les immeubles situés «dans la réserve»; b) pendant cette période, la *Loi sur les Indiens* semblait exclure de la définition en vigueur du mot réserve les terres qui avaient été cédées par une bande. Durant cette période, soit que les terres faisaient partie de la réserve soit qu’elles étaient cédées; elles ne pouvaient pas être les deux. Voir *Leonard c. R. in Right of British Columbia* (1984), 52 B.C.L.R. 389 (C.A.).

Toutefois, en 1988, la *Loi sur les Indiens* a été modifiée (L.C. 1988, ch. 23, art. 1 (maintenant L.R.C. (1985), ch. 17 (4<sup>e</sup> suppl.)) (les «modifications de Kamloops»)) et la définition de «réserve» a été modifiée afin d’inclure les «terres désignées», expression que la Loi définit en ces termes:

2. . . .

. . . Parcelle de terrain, ou tout droit sur celle-ci, propriété de Sa Majesté et relativement à laquelle la bande à l’usage et au profit de laquelle elle a été mise de côté à titre de réserve a cédé, avant ou après l’entrée en vigueur de la présente définition, ses droits autrement qu’à titre absolu. [Je souligne.]

4

5

Put differently, the Kamloops Amendments made it such that certain forms of surrendered land — land surrendered “otherwise than absolutely” — would be brought within the legal definition of reserve.

<sup>6</sup> In 1992, on the strength of the new definition, the appellants levied property taxes of approximately \$300,000 on the City of Cranbrook for the airport lands pursuant to s. 83(1) of the *Indian Act*. It was the appellants’ position that even though the lands were surrendered for sale in 1966, the agreement that the lands would revert to the band if they “cease[d] to be used for public purposes” meant that the transfer was “otherwise than absolut[e]” and hence within the “designated lands” category of the reserve.

<sup>7</sup> The City of Cranbrook refused to pay the property taxes levied by the band. It interpreted the initial transfer of the airport lands as an absolute surrender for sale. The band received full market value compensation and the respondent interpreted the “cease[d] to be used for public purposes” rider as merely a condition upon the absolute transfer.

<sup>8</sup> Given Cranbrook’s refusal to pay, the band brought an action against the respondent for the payment of outstanding property taxes. The Attorney General of Canada was granted intervener status in the case because, in a separate action, the band claimed taxes from the Government of Canada under identical circumstances.

<sup>9</sup> On May 20, 1994, the Supreme Court of British Columbia released its decision on an application for summary judgment made by the appellants ([1994] 3 C.N.L.R. 187). The single issue according to Spencer J. was whether the “cease to be used for public purposes” stipulation rendered the surrender of the airport lands “otherwise than absolut[e]”. To make this determination, Spencer J. looked to the provisions of the *Indian Act* as they

En d’autres mots, par suite des modifications de Kamloops, certaines terres cédées — les terres cédées «autrement qu’à titre absolu» — étaient désormais visées par la définition légale de réserve.

En 1992, sur le fondement de la nouvelle définition, les appelants ont imposé à la ville de Cranbrook, en application du par. 83(1) de la *Loi sur les Indiens*, des taxes foncières d’environ 300 000 \$ à l’égard des terrains aéroportuaires. Selon la thèse des appelants, même si les terres ont été cédées en 1966 afin d’être vendues, l’entente selon laquelle les terres seraient retournées à la bande si elles «cess[aient] d’être utilisées à des fins d’utilité publique» signifiait que le transfert était fait «autrement qu’à titre absolu» et, en conséquence, que les terres visées étaient des «terres désignées», assimilées à une réserve.

La ville de Cranbrook a refusé de payer les taxes foncières imposées par la bande. Elle a interprété le transfert initial des terrains aéroportuaires comme une cession absolue à des fins de vente. La bande avait reçu une somme correspondant à la pleine valeur marchande des terres et l’intimée a interprété la stipulation prévoyant le cas où les terres «cessent d’être utilisées à des fins d’utilité publique» comme une simple condition assortissant le transfert à titre absolu.

Par suite du refus de payer de la ville, la bande a pris action contre l’intimée pour obtenir le paiement des taxes foncières impayées. La qualité d’intervenant a été accordée au procureur général du Canada dans l’affaire parce que, dans une action distincte, la bande réclamait des taxes au gouvernement du Canada dans des circonstances identiques.

Le 20 mai 1994, la Cour suprême de la Colombie-Britannique a statué sur la demande de jugement sommaire présentée par les appelants ([1994] 3 C.N.L.R. 187). Selon le juge Spencer, la seule question en litige était de savoir si, du fait de la stipulation prévoyant le cas où les terres visées «cessent d’être utilisées à des fins d’utilité publique», la cession des terrains aéroportuaires avait été faite «autrement qu’à titre absolu». Pour

existed at the time of the surrender in 1966. At that time, s. 38(2) provided that a “surrender may be absolute or qualified, conditional or unconditional”. Spencer J. concluded that the “cease[d] to be used for public purposes” stipulation made the surrender a qualified one. Spencer J. acknowledged that there is a common law distinction between a determinable fee and a fee subject to a condition subsequent, but ultimately held that traditional real property concepts do not apply to Indian land holdings which have been characterized as *sui generis*. Instead, Spencer J. applied strict dictionary notions to the surrender, and for the simple reason that there was a limitation on the surrendered interest, he concluded that the surrender was qualified. Spencer J. ordered respondent to pay the appellants \$334,611.38 in property taxes plus interest to the date of the judgment in the amount of \$26,797.63.

On appeal, a unanimous British Columbia Court of Appeal (1995), 10 B.C.L.R. (3d) 249, reversed the ruling of Spencer J. Hutcheon J.A. first noted that the Kamloops Amendments were the direct legislative response to the Court of Appeal’s prior holding in *Leonard, supra*, where it had held that land surrendered by an Indian band situated on the Kamloops Reserve was no longer a part of the reserve for the purpose of provincial sales tax exemptions. Parliament responded to *Leonard* by enacting a two-tiered system of surrender whereby lands surrendered for sale would remain outside the reserve and lands surrendered for lease would be drawn within the notion of reserve. Hutcheon J.A. acknowledged that native land rights are *sui generis*, but rejected the band’s argument that this status suspends the application of the ordinary rules of property law. Using ordinary real property principles, Hutcheon J.A. characterized the airport lands surrender as the transfer of a fee simple defeasible by a condition subsequent, and hence as an absolute transfer. He distinguished that surrender from the granting of a determinable fee, in

se prononcer sur cette question, le juge Spencer a examiné les dispositions de la *Loi sur les Indiens* qui étaient en vigueur au moment de la cession en 1966. À ce moment-là, le par. 38(2) disposait qu’une «cession peut être absolue ou restreinte, conditionnelle ou sans condition». Le juge Spencer a conclu que la stipulation prévoyant le cas où les terres «cessent d’être utilisées à des fins d’utilité publique» avait donné à la cession un caractère restreint. Le juge Spencer a reconnu qu’il existe, en common law, une distinction entre un fief résoluble et un fief sous condition résolutoire, mais il a, en fin de compte, statué que les concepts traditionnels du droit des biens ne s’appliquent pas aux terres détenues par les Indiens, détention qu’on a qualifiée de *sui generis*. Le juge Spencer a plutôt appliqué strictement à la cession la définition du dictionnaire et, pour la simple raison qu’une restriction frappait le droit cédé, il a conclu que la cession était restreinte. Le juge Spencer a ordonné à l’intimée de verser aux appelants la somme de 334 611,38 \$ au titre des taxes foncières, majorée de l’intérêt couru à la date du jugement, soit 26 797,63 \$.

Dans un arrêt unanime, la Cour d’appel de la Colombie-Britannique (1995), 10 B.C.L.R. (3d) 249, a infirmé la décision du juge Spencer. Le juge Hutcheon a d’abord souligné que les modifications de Kamloops étaient la réponse directe du législateur à l’arrêt *Leonard*, précité, rendu plus tôt par la Cour d’appel, dans lequel celle-ci avait statué que des terres situées dans la réserve de Kamloops et qui avaient été cédées par une bande indienne ne faisaient plus partie de cette réserve pour l’application des exemptions de la taxe de vente provinciale. Le législateur a réagi à l’arrêt *Leonard* en édictant un régime de cession à deux niveaux. En vertu de ce régime, les terres cédées à des fins de vente demeurent en dehors de la réserve tandis que celles cédées à des fins de location seraient assimilées à une réserve. Le juge Hutcheon a reconnu que les droits fonciers des autochtones sont des droits *sui generis*, mais il a rejeté l’argument de la bande voulant que ce statut suspende l’application des règles ordinaires du droit des biens. Se fondant sur les principes ordinaires du droit des biens, le juge Hutcheon a qualifié la

which case the band would have retained a taxable interest in the land. Accordingly, the Court of Appeal held that the City of Cranbrook was not liable to the band's property tax assessment.

## II. Issues

11 This appeal asks one central question:

Was the appellants' surrender of the airport lands made "otherwise than absolutely" such that these surrendered lands now fall within the definition of "designated lands" under the current *Indian Act*?

This requires the Court to consider the following issue, as identified and argued by the parties:

Whether the *sui generis* nature of Native land rights means that common law real property principles do not apply to the surrender of the Indian reserve lands under the provisions of the *Indian Act*.

In my view, the other two issues raised by the appellants do not arise on the facts of this case.

## III. Relevant Statutory Provisions

12 *Indian Act*, R.S.C. 1952, c. 149

2. (1) . . .

(o) "reserve" means 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;

. . . .

(q) "surrendered lands" means a reserve or part of a reserve or any interest therein, the legal title to which remains vested in Her Majesty, that has been released or surrendered by the band for whose use and benefit it was set apart.

cession des terrains aéroportuaires de transfert d'un fief simple sous condition résolutoire, et, par-tant, de transfert absolu. Il a établi une distinction entre cette cession et la concession d'un fief résolu-ble, auquel cas la bande aurait conservé, sur les terres en question, un droit donnant ouverture à taxation. Par conséquent, la Cour d'appel a statué que la ville de Cranbrook n'était pas tenue de payer les taxes foncières imposées par la bande.

## II. Les questions en litige

Le présent pourvoi soulève une question fonda-mentale:

La cession par les appelants des terrains aéro-portuaires a-t-elle été faite «autrement qu'à titre absolu», de sorte que les terres cédées sont maintenant visées par la définition de «terres désignées» dans l'actuelle *Loi sur les Indiens*?

Cette question oblige la Cour à examiner la ques-tion suivante, qui a été définie et débattue par les parties:

Le caractère *sui generis* des droits fonciers des autochtones emporte-t-il que les principes du droit des biens en common law ne s'appliquent pas à la cession, en vertu des dispositions de la *Loi sur les Indiens*, de terres faisant partie d'une réserve indienne?

À mon avis, compte tenu des faits de l'espèce, les deux autres questions soulevées par les appelants ne se posent pas.

## III. Les dispositions législatives pertinentes

*Loi sur les Indiens*, S.R.C. 1952, ch. 149

2. (1) . . .

o) «réserve» signifie une parcelle de terrain dont le titre juridique est attribué à Sa Majesté et qu'Elle a mise de côté à l'usage et au profit d'une bande;

. . . .

q) «terres cédées» signifie une réserve ou partie d'une réserve, ou tout intérêt y afférent, dont le titre juri-dique demeure attribué à Sa Majesté et que la bande à l'usage et au profit de laquelle il avait été mis de côté a abandonné ou cédé.

**37.** Except where this Act otherwise provides, lands in a reserve shall not be sold, alienated, leased or otherwise disposed of until they have been surrendered to Her Majesty by the band for whose use and benefit in common the reserve was set apart.

**38.** (1) A band may surrender to Her Majesty any right or interest of the band and its members in a reserve.

(2) A surrender may be absolute or qualified, conditional or unconditional.

*Indian Act, R.S.C., 1985, c. I-5*

**2.** (1) . . .

“designated lands” means a tract of land or any interest therein the legal title to which remains vested in Her Majesty and in which the band for whose use and benefit it was set apart as a reserve has, otherwise than absolutely, released or surrendered its rights or interests, whether before or after the coming into force of this definition;

“reserve”

(a) means 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, and

(b) except in subsection 18(2), sections 20 to 25, 28, 36 to 38, 42, 44, 46, 48 to 51, 58 and 60 and the regulations made under any of those provisions, includes designated lands;

**37.** (1) Lands in a reserve shall not be sold nor title to them conveyed until they have been absolutely surrendered to Her Majesty pursuant to subsection 38(1) by the band for whose use and benefit in common the reserve was set apart.

(2) Except where this Act otherwise provides, lands in a reserve shall not be leased nor an interest in them granted until they have been surrendered to Her Majesty pursuant to subsection 38(2) by the band for whose use and benefit in common the reserve was set apart.

**38.** (1) A band may absolutely surrender to Her Majesty, conditionally or unconditionally, all of the rights and interests of the band and its members in all or part of a reserve.

**37.** Sauf dispositions contraires de la présente loi, les terres dans une réserve ne doivent être vendues, aliénées ni louées, ou il ne doit en être autrement disposé, que si elles ont été cédées à Sa Majesté par la bande à l’usage et au profit communs de laquelle la réserve a été mise de côté.

**38.** (1) Une bande peut abandonner à Sa Majesté tout droit ou intérêt de la bande et de ses membres dans une réserve.

(2) Une cession peut être absolue ou restreinte, conditionnelle ou sans condition.

*Loi sur les Indiens, L.R.C. (1985), ch. I-5*

**2.** (1) . . .

«réserve» Parcelle de terrain dont Sa Majesté est propriétaire et qu’elle a mise de côté à l’usage et au profit d’une bande; y sont assimilées les terres désignées, sauf pour l’application du paragraphe 18(2), des articles 20 à 25, 28, 36 à 38, 42, 44, 46, 48 à 51, 58 et 60, ou des règlements pris sous leur régime.

«terres désignées» Parcelle de terrain, ou tout droit sur celle-ci, propriété de Sa Majesté et relativement à laquelle la bande à l’usage et au profit de laquelle elle a été mise de côté à titre de réserve a cédé, avant ou après l’entrée en vigueur de la présente définition, ses droits autrement qu’à titre absolu.

**37.** (1) Les terres dans une réserve ne peuvent être vendues ou aliénées que si elles sont cédées à titre absolu conformément au paragraphe 38(1) à Sa Majesté par la bande à l’usage et au profit communs de laquelle la réserve a été mise de côté.

(2) Sauf disposition contraire de la présente loi, les terres dans une réserve ne peuvent être données à bail ou faire l’objet d’un démembrement que si elles sont cédées conformément au paragraphe 38(2) à Sa Majesté par la bande à l’usage et au profit communs de laquelle la réserve a été mise de côté.

**38.** (1) Une bande peut céder à titre absolu à Sa Majesté, avec ou sans conditions, tous ses droits, et ceux de ses membres, portant sur tout ou partie d’une réserve.

(2) A band may, conditionally or unconditionally, designate, by way of a surrender to Her Majesty that is not absolute, any right or interest of the band and its members in all or part of a reserve, for the purpose of its being leased or a right or interest therein being granted.

**83.** (1) Without prejudice to the powers conferred by section 81, the council of a band may, subject to the approval of the Minister, make by-laws for . . .

(a) . . . taxation for local purposes of land, or interest in land, in the reserve, including rights to occupy, possess or use land in the reserve;

#### IV. Analysis

13

At the conclusion of the hearing of this case, I announced the Court's decision to dismiss the appeal. Implicit in that decision was this Court's finding that the St. Mary's Indian Band's surrender of the airport lands was not "otherwise than absolute" and thus that these lands were not "designated lands" within the meaning of the current *Indian Act*. That holding was prompted by two conclusions. First, despite the *sui generis* nature of native land rights, the nature of the band's surrender of the airport lands, and the context in which it was made, make it clear that appellants' true intention was to part with the impugned lands on an absolute basis. Second, the effect of the Kamloops Amendments was to draw native lands surrendered for lease back into the reserve. Lands surrendered for sale were clearly intended to remain outside the band's property tax jurisdiction.

##### A. *The Sui Generis Nature of Native Land Rights*

14

I want to make it clear from the outset that native land rights are *sui generis*, and that nothing in this decision should be construed as in any way altering that special status. As this Court held in *Guerin v. The Queen*, [1984] 2 S.C.R. 335, *Canadian Pacific Ltd. v. Paul*, [1988] 2 S.C.R. 654, and *Blueberry River Indian Band v. Canada (Depart-*

(2) Aux fins de les donner à bail ou de les démembrer, une bande peut désigner par voie de cession à Sa Majesté, avec ou sans conditions, autre qu'à titre absolu, tous droits de la bande, et ceux de ses membres, sur tout ou partie d'une réserve.

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

a) . . . 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;

#### IV. L'analyse

À la clôture de l'audience en l'espèce, j'ai annoncé la décision de la Cour de rejeter le pourvoi. Il était implicite dans cette décision que notre Cour avait conclu que la cession des terrains aéroportuaires par la bande indienne de St. Mary's n'avait pas été faite «autrement qu'à titre absolu» et, donc, que ces terres n'étaient pas des «terres désignées» au sens de l'actuelle *Loi sur les Indiens*. Deux constatations ont amené cette conclusion. Premièrement, malgré le caractère *sui generis* des droits fonciers des autochtones, la nature de la cession des terrains aéroportuaires par la bande et le contexte dans lequel cette cession a été faite montrent bien que l'intention véritable des appelants était de se départir des terres en cause de façon absolue. Deuxièmement, les modifications de Kamloops ont eu pour effet de ramener dans la réserve les terres indiennes cédées à des fins de location. En revanche, les terres cédées à des fins de vente étaient manifestement censées demeurer hors de la compétence de la bande en matière de taxation foncière.

##### A. *Le caractère sui generis des droits fonciers des autochtones*

Je tiens tout d'abord à préciser que les droits fonciers des autochtones ont un caractère *sui generis* et que la présente décision n'a pas pour effet de modifier de quelque façon que ce soit ce statut spécial. Comme notre Cour l'a déclaré dans les arrêts *Guerin c. La Reine*, [1984] 2 R.C.S. 335, *Canadien Pacifique Ltée c. Paul*, [1988] 2 R.C.S. 654, et

*ment of Indian Affairs and Northern Development*), [1995] 4 S.C.R. 344, native land rights are in a category of their own, and as such, traditional real property rules do not aid the Court in resolving this case.

But what does this really mean? As Gonthier J. stated at paras. 6 and 7 in *Blueberry River, supra*, it means that we do not approach this dispute as would an ordinary common law judge, by strict reference to intractable real property rules:

In my view, principles of common law property are not helpful in the context of this case. Since Indian title in reserves is *sui generis*, it would be most unfortunate if the technical land transfer requirements embodied in the common law were to frustrate the intention of the parties, and in particular the Band, in relation to their dealings with I.R. 172. For this reason, the legal character of the 1945 surrender, and its impact on the 1940 surrender, should be determined by reference to the intention of the Band. Unless some statutory bar exists (which, as noted above, is not the case here), then the Band members' intention should be given legal effect.

An intention-based approach offers a significant advantage, in my view. As McLachlin J. observes, the law treats aboriginal peoples as autonomous actors with respect to the acquisition and surrender of their lands, and for this reason, their decisions must be respected and honoured. It is therefore preferable to rely on the understanding and intention of the Band members in 1945, as opposed to concluding that regardless of their intention, good fortune in the guise of technical land transfer rules and procedures rendered the 1945 surrender of mineral rights null and void. In a case such as this one, a more technical approach operates to the benefit of the aboriginal peoples. However, one can well imagine situations where that same approach would be detrimental, frustrating the well-considered plans of the aboriginals. In my view, when determining the legal effect of dealings between aboriginal peoples and the Crown relating to reserve lands, the *sui generis* nature of aboriginal title requires courts to go beyond the usual

*Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1995] 4 R.C.S. 344, les droits fonciers des autochtones appartiennent à une catégorie qui leur est propre et, pour cette raison, les règles traditionnelles du droit des biens ne sont pas utiles à la Cour pour trancher le présent pourvoi.

Mais qu'est-ce que cela signifie dans les faits? Comme le juge Gonthier l'a affirmé, aux par. 6 et 7 de l'arrêt *Rivière Blueberry*, précité, cela signifie que nous ne devons pas aborder l'examen du présent litige comme le ferait ordinairement un juge de common law, en nous référant strictement aux règles inflexibles du droit des biens:

À mon avis, les principes généraux du droit des biens en common law ne sont pas utiles dans le contexte du présent pourvoi. Puisque le titre indien sur les réserves a un caractère *sui generis*, il serait fort malencontreux que les exigences de forme de la common law en matière de transfert foncier viennent frustrer l'intention des parties, tout particulièrement celle de la bande, à l'égard de leurs intérêts dans la R.I. 172. Voilà pourquoi le caractère juridique de la cession de 1945 et son effet sur celle de 1940 doivent être déterminés au regard de l'intention de la bande. Hormis quelque empêchement prescrit par la loi (ce qui, comme nous l'avons vu précédemment, n'est pas le cas en l'espèce), il faut laisser l'intention des membres de la bande produire ses effets juridiques.

Selon moi, l'application d'une analyse fondée sur l'intention des parties offre un avantage important. Ainsi que l'a fait remarquer le juge McLachlin, la loi traite les peuples autochtones comme des acteurs autonomes en ce qui concerne l'acquisition et la cession de leurs terres, il faut donc respecter leurs décisions. En conséquence, il est préférable de s'en remettre à l'intention des membres de la bande et à leur compréhension de la situation en 1945, plutôt que de conclure que, quelle qu'ait été cette intention, c'est par un coup de chance — résultant de règles et autres formalités procédurales applicables aux transferts fonciers — qu'est invalidée la cession des droits miniers en 1945. Dans un cas comme celui-ci, l'application d'une analyse plus formaliste est à l'avantage des peuples autochtones. Cependant, il est facile d'imaginer des cas où cette même analyse serait préjudiciable aux autochtones et ferait obstacle à leurs plans mûrement réfléchis. À mon avis, dans l'examen des effets juridiques des opérations conclues par les peuples autochtones et la Couronne relativement à des terres faisant partie de réserves, il ne faut

restrictions imposed by the common law, in order to give effect to the true purpose of the dealings.

This passage confirms that we do not focus on the minutiae of the language employed in the surrender documents and should not rely upon traditional distinctions between determinable limitations and conditions subsequent in order to adjudicate a case such as this. Instead, the Court must “go beyond the usual restrictions” of the common law and look more closely at the respective intentions of the St. Mary’s Indian Band and the Crown at the time of the surrender of the airport lands.

pas oublier que, compte tenu du caractère *sui generis* du titre autochtone, les tribunaux doivent faire abstraction des restrictions habituelles imposées par la common law afin de donner effet à l’objet véritable de ces opérations.

Ce passage confirme que nous ne nous attachons pas aux menus détails du langage employé dans les documents de cession, et que nous ne devrions pas nous appuyer sur les distinctions traditionnelles entre des restrictions résolubles et des conditions résolutoires pour statuer sur une affaire comme celle qui nous occupe. La Cour doit plutôt «faire abstraction des restrictions habituelles» imposées par la common law et examiner de plus près quelle était l’intention de la bande indienne de St. Mary’s et celle de la Couronne au moment de la cession des terrains aéroportuaires.

<sup>16</sup> The reason the Court has said that common law real property concepts do not apply to native lands is to prevent native intentions from being frustrated by an application of formalistic and arguably alien common law rules. Even in a case such as this where the Indian band received full legal representation prior to the surrender transaction, we must ensure that form not trump substance. It would be fundamentally unjust to impose inflexible and technical land transfer requirements upon these “autonomous actors” and conclude that the “cease[d] to be used for public purposes” stipulation was a condition subsequent solely because the band made the mistake of using the word “should” instead of the word “until”. Therefore, although I agree with the result reached by the British Columbia Court of Appeal in this case, I respectfully disagree with the manner in which Hutcheon J.A. arrived at it. Hutcheon J.A.’s reasons do not take into account this Court’s recent decision in *Blueberry River*. That case makes it abundantly clear that we do not rely upon traditional distinctions between a determinable fee and a fee subject to a condition subsequent in adjudicating disputes relating to native land rights.

La Cour a dit que les concepts du droit des biens en common law ne s’appliquent pas aux terres indiennes parce qu’il faut empêcher que l’intention des autochtones ne soit frustrée par l’application des règles formalistes de la common law qui, pourrait-on soutenir, leur sont étrangères. Même dans une affaire comme celle dont nous sommes saisis et où la bande indienne a bénéficié d’une représentation juridique complète avant l’opération de cession, nous devons veiller à ce que la forme ne l’emporte pas sur le fond. Il serait fondamentalement injuste d’imposer des exigences formalistes et inflexibles en matière de transfert foncier à ces «acteurs autonomes» et de conclure que la stipulation prévoyant le cas où les terres «cessent d’être utilisées à des fins d’utilité publique» était une condition résolutoire uniquement parce que la bande a commis l’erreur d’employer le mot [TRANSDUCTION] «si» au lieu du mot «lorsque». Par conséquent, même si je souscris au résultat auquel la Cour d’appel de la Colombie-Britannique est arrivée en l’espèce, il ne me paraît pas possible d’accepter la façon dont le juge Hutcheon est parvenu à ce résultat. Les motifs de ce dernier ne tiennent pas compte de l’arrêt récent de notre Cour *Rivière Blueberry*. Il ressort très clairement de cet arrêt que nous ne nous remettons pas aux distinctions traditionnelles entre fief résoluble et fief sous condition résolutoire pour trancher les litiges relatifs aux droits fonciers des autochtones.

### B. *The True Purpose of the Dealings*

All of the members of the Court that sat on *Blueberry River* acknowledged the need to pierce the veil of real property law in adjudicating native land rights disputes. As Gonthier J. asserted at para. 7, the Court must look to the “true purpose of the dealings”. McLachlin J. similarly proclaimed at para. 83:

The basic purpose of the surrender provisions of the *Indian Act* is to ensure that the intention of Indian bands with respect to their interest in their reserves be honoured.

What then, was the true intention of the St. Mary’s Indian Band when it surrendered the airport lands to the Crown in 1966?

I have little hesitation in concluding that the appellants intended to part with the airport lands on an absolute basis. For one, the band surrendered the land for sale. The band thoroughly contemplated the prospect of a long-term lease, but ultimately preferred the option whereby the Crown would sell the surrendered land to a third party. Second, the appellants entered into negotiations with the Crown upon the full understanding that the impugned lands were to be sold for the purpose of constructing an airport for the City of Cranbrook. We are not talking about a facility or an enterprise with a short-term lifespan. A sale suggests a high degree of permanence and an airport requires an elaborate and lasting infrastructure. Third, in return for its surrender, the Crown paid the appellants the full market value of the land (\$35,880). This further confirms the permanence of the arrangement. In fact, given the statutory scheme set out in the *Indian Act*, this is about as close as an Indian band can get to selling reserve land itself.

I do not find that the “cease[d] to be used for public purposes” stipulation frustrates this conclusion. In other words, I am not persuaded by the appellants’ position that the mere fact that the band included a rider in its surrender necessarily means

### B. *L’objet véritable des opérations*

Tous les juges de la Cour qui ont entendu l’affaire *Rivière Blueberry* ont reconnu qu’il est nécessaire de lever le voile du droit des biens pour trancher les litiges relatifs aux droits fonciers des autochtones. Comme le juge Gonthier l’a affirmé, au par. 7, la Cour doit examiner l’«objet véritable de ces opérations». Le juge McLachlin a également déclaré, au par. 83:

L’objet fondamental des dispositions de la *Loi des Indiens* relatives aux cessions est de faire en sorte que l’on respecte l’intention des bandes indiennes relativement à leurs droits sur les réserves.

Quelle était donc l’intention véritable de la bande indienne de St. Mary’s lorsqu’elle a cédé les terrains aéroportuaires à la Couronne en 1966?

C’est sans grande hésitation que je conclus que les appelants entendaient se départir à titre absolu des terrains aéroportuaires. Premièrement, la bande a cédé les terres en question pour qu’elles soient vendues. La bande a sérieusement envisagé la possibilité de consentir un bail à long terme, mais elle a finalement préféré demander à la Couronne de vendre à un tiers les terres cédées. Deuxièmement, les appelants ont entamé des négociations avec la Couronne en sachant parfaitement que les terres en cause seraient vendues afin d’y construire un aéroport pour la ville de Cranbrook. Nous ne parlons pas ici d’une installation ou d’une entreprise ayant une courte durée de vie. Une vente suppose un degré élevé de permanence, et un aéroport requiert une infrastructure complexe et durable. Troisièmement, en contrepartie de la cession, la Couronne a versé aux appelants la pleine valeur marchande des terres (35 880 \$). Ce paiement confirme également la permanence de l’arrangement. De fait, compte tenu du régime établi par la *Loi sur les Indiens*, c’est pratiquement le plus loin où une bande indienne peut aller sans vendre elle-même des terres faisant partie d’une réserve.

À mon sens, la stipulation prévoyant le cas où les terres «cessent d’être utilisées à des fins d’utilité publique» ne fait pas échec à cette conclusion. En d’autres mots, la thèse des appelants ne me convainc pas que la simple adjonction par la bande

17

18

19

that the surrender was other than absolute. “Absolute” and “conditional” are not mutually exclusive terms — either conceptually or under the scheme of the *Indian Act*. Indeed a key element of both the 1952 and 1988 versions of the *Indian Act* is that they expressly provide that a surrender can be both absolute and conditional. Section 38(2) of the 1952 *Indian Act* provided:

38. . . .

(2) A surrender may be absolute or qualified, conditional or unconditional.

Section 38(1) of the 1985 *Indian Act* similarly states:

38. (1) A band may absolutely surrender to Her Majesty, conditionally or unconditionally, all of the rights and interests of the band and its members in all or part of a reserve.

Not only does this show that my interpretation of the airport lands surrender has been long contemplated in the *Indian Act*, but it also suggests, with respect, that Spencer J. was wrong to resort to a dictionary in order to distinguish between an absolute and a qualified surrender. For Spencer J. to have concluded that an absolute surrender is one without limits is to deny the *Indian Act* reality that there can be conditions to an absolute surrender.

### C. *The Effect of the Kamloops Amendments*

As I have emphasized above, the *sui generis* nature of native land rights means that we do not apply technical land transfer requirements to the surrender of Indian lands. It does not mean, however, that this Court should resolve this case without reference to the ordinary rules of statutory interpretation. Indeed, it is my view that the Court can dispose of this appeal by simple reference to the Kamloops Amendments themselves. Although the Kamloops Amendments were intended to clarify the status of reserve lands surrendered for lease, they were never intended to draw lands surrendered for sale into the definition of reserve.

de cette stipulation dans l'acte de cession veut forcément dire que la cession n'était pas absolue. Les mots «absolu» et «conditionnel» ne sont pas incompatibles, ni sur le plan des concepts ni sous le régime de la *Loi sur les Indiens*. En effet, un élément clé des versions de 1952 et de 1988 de la *Loi sur les Indiens* est qu'elles disposent expressément qu'une cession peut être à la fois absolue et assortie de conditions. Le paragraphe 38(2) de la *Loi sur les Indiens* de 1952 était ainsi rédigé:

38. . . .

(2) Une cession peut être absolue ou restreinte, conditionnelle ou sans condition.

De même, le par. 38(1) de la *Loi sur les Indiens* de 1985 dispose:

38. (1) Une bande peut céder à titre absolu à Sa Majesté, avec ou sans conditions, tous ses droits, et ceux de ses membres, portant sur tout ou partie d'une réserve.

Ces dispositions montrent non seulement que mon interprétation de la cession des terrains aéroportuaires est depuis longtemps envisagée dans la *Loi sur les Indiens*, mais aussi, en toute déférence, que le juge Spencer a eu tort de recourir à un dictionnaire pour établir une distinction entre une cession absolue et une cession restreinte. En concluant qu'une cession absolue est une cession qui ne comporte aucune restriction, le juge Spencer nie la réalité exprimée dans la *Loi sur les Indiens*, savoir qu'une cession à titre absolu peut être assortie de conditions.

### C. *L'effet des modifications de Kamloops*

Comme je l'ai souligné plus haut, le caractère *sui generis* des droits fonciers des autochtones signifie que nous n'appliquons pas à la cession de terres indiennes les exigences de forme applicables en matière de transfert foncier. Toutefois, cela ne veut pas dire que notre Cour devrait trancher le présent cas sans se référer aux règles ordinaires d'interprétation des lois. De fait, je suis d'avis que la Cour peut trancher le pourvoi simplement en se référant aux modifications de Kamloops elles-mêmes. Même si ces modifications visaient à clarifier le statut des terres de réserve cédées à des fins de location, elles n'ont jamais été conçues pour

Parliament has always considered lands surrendered for sale to have been surrendered absolutely.

The appellants argued vigorously at the hearing that the nature of the surrender must be understood in the context of the *Indian Act* as it existed at the time of the surrender in 1966. To a certain extent they are right. If the band's relinquishment of the airport lands was a surrender for lease under the *Indian Act* as it stood in 1966, nothing in the Kamloops Amendments can possibly be interpreted to alter that fact. But, with respect, this is not the issue. All of the parties to this appeal agree that the appellants surrendered the airport lands for sale. The question is whether the phraseology "otherwise than absolutely" in the Kamloops Amendments' definition of "designated lands" includes surrenders for sale. My conclusion is that it does not.

As I indicated at the outset of these reasons, the Kamloops Amendments were a legislative response to *Leonard, supra*. Mary Leonard, the Chief of an Indian band in British Columbia, contested the payment of sales tax on purchases made by members of her band from businesses located on land which the band had surrendered for lease in 1980. The band brought an action against the Crown claiming that its members were exempt from the sales tax because s. 87(b) of the *Indian Act*, R.S.C. 1970, c. I-6, provided that "personal property of an Indian or band situated on a reserve" is exempt from taxation. The central issue was, therefore, whether the surrendered land was part of the reserve. The Court of Appeal held that it was not. Macfarlane J.A. held that "reserve" and "surrendered lands" were defined separately and that each was given distinct legislative treatment throughout the *Indian Act*. Accordingly, the court held that all forms of surrendered land fell outside the reserve and thus personal property purchased

inclure dans la définition de réserve les terres cédées à des fins de vente. Le législateur a toujours considéré que les terres cédées à des fins de vente sont cédées à titre absolu.

À l'audience, les appelants ont énergiquement plaidé qu'il faut interpréter la nature de la cession dans le contexte de la *Loi sur les Indiens* qui était en vigueur au moment de la cession en 1966. Jusqu'à un certain point ils ont raison. Si l'abandon des terrains aéroportuaires était une cession à des fins de location en vertu du texte de la *Loi sur les Indiens* qui était en vigueur en 1966, il n'y a rien dans les modifications de Kamloops qui puisse être interprété de façon à modifier ce fait. Mais, en toute déférence, il ne s'agit pas là de la question en litige. Toutes les parties au présent pourvoi conviennent que les appelants ont cédé les terrains aéroportuaires à des fins de vente. La question est de savoir si l'expression «autrement qu'à titre absolu» employée dans la définition de «terres désignées» prévue par les modifications de Kamloops vise aussi les cessions faites à des fins de vente. Je conclus que non.

Comme je l'ai indiqué au début des présents motifs, les modifications de Kamloops étaient la réponse du législateur à l'arrêt *Leonard*, précité. Dans cette affaire, le chef d'une bande indienne de la Colombie-Britannique, Mary Leonard, contestait la perception de la taxe de vente à l'égard des achats effectués par les membres de sa bande dans les entreprises situées sur des terres que la bande avait cédées à des fins de location en 1980. La bande a pris action contre la Couronne, invoquant le fait que ses membres étaient exonérés de la taxe de vente par l'al. 87b) de la *Loi sur les Indiens*, S.R.C. 1970, ch. I-6, qui dispose que «les biens personnels d'un Indien ou d'une bande situés sur une réserve» sont exemptés de taxation. La question fondamentale était donc de savoir si les terres cédées faisaient partie de la réserve. La Cour d'appel a répondu par la négative. Le juge Macfarlane a statué que les termes «réserve» et «terres cédées» étaient définis séparément et que chacun d'eux faisait l'objet d'un traitement législatif distinct dans la *Loi sur les Indiens*. Par conséquent, la cour a statué que toutes les terres cédées étaient en dehors

21

22

by an Indian on surrendered land was subject to provincial sales tax.

23

The effect of *Leonard* was profound but the result was neither surprising nor incorrect. The 1952 *Indian Act* clearly distinguished between the notions of reserve lands and surrendered lands:

2. (1) . . .

(o) “reserve” means 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;

. . . .

(q) “surrendered lands” means a reserve or part of a reserve or any interest therein, the legal title to which remains vested in Her Majesty, that has been released or surrendered by the band for whose use and benefit it was set apart.

Consequently, I have little difficulty in endorsing the *Leonard* decision and concluding from it that from 1966-1988, the airport lands were not within the appellants’ reserve. Given the structure of the 1952 *Indian Act*, all forms of surrendered land prior to 1988 — be the surrender absolute or qualified, conditional or unconditional — necessarily fell outside the definition of reserve. The question that remains to be answered is how the 1988 Kamloops Amendments altered that situation.

24

The stated purpose of the Kamloops Amendments is unequivocal. When introducing the new amendments to Parliament, the government made it clear that they were intended to clarify the status of surrendered lands and to draw lands surrendered for lease into the definition of reserve, primarily for the purpose of taxation. At that time, the Parliamentary Secretary to the Minister of Indian Affairs and Northern Development made the following statement (*House of Commons Debates*, vol. XIII, 2nd sess., 33rd Parl., June 2, 1988, at pp. 16046-47):

de la réserve et que, de ce fait, les biens personnels achetés par un Indien sur des terres cédées étaient assujettis à la taxe de vente provinciale.

L’effet de l’arrêt *Leonard* a été profond, mais le résultat n’était ni étonnant ni incorrect. La *Loi sur les Indiens* de 1952 établissait une nette distinction entre les notions de terres faisant partie d’une réserve et de terres cédées:

2. (1) . . .

o) «réserve» signifie une parcelle de terrain dont le titre juridique est attribué à Sa Majesté et qu’Elle a mise de côté à l’usage et au profit d’une bande;

. . . .

q) «terres cédées» signifie une réserve ou partie d’une réserve, ou tout intérêt y afférent, dont le titre juridique demeure attribué à Sa Majesté et que la bande à l’usage et au profit de laquelle il avait été mis de côté a abandonné ou cédé.

En conséquence, je n’ai guère de difficulté à souscrire à l’arrêt *Leonard* et à conclure, sur le fondement de cette décision, que, de 1966 à 1988, les terrains aéroportuaires ne faisaient pas partie de la réserve des appelants. Compte tenu de la structure de la *Loi sur les Indiens* de 1952, toutes les terres cédées avant 1988 — que la cession ait été absolue ou restreinte, conditionnelle ou sans condition — étaient nécessairement exclues de la définition de réserve. La dernière question à laquelle il faut répondre concerne la façon dont les modifications de Kamloops de 1988 ont changé cette situation.

L’objet déclaré des modifications de Kamloops ne laisse place à aucune équivoque. Lorsqu’il a présenté les nouvelles modifications au Parlement, le gouvernement a bien précisé que ces modifications visaient à clarifier le statut des terres cédées et à inclure les terres cédées aux fins de les donner à bail dans la définition de réserve, principalement pour fins de taxation. À ce moment-là, le secrétaire parlementaire du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien a fait la déclaration suivante (*Débats de la Chambre des communes*, vol. XIII, 2<sup>e</sup> sess., 33<sup>e</sup> lég., 2 juin 1988, aux pp. 16046 et 16047):

There are two main purposes to this Bill: first, to clarify the legal status of Indian lands; second, to establish the legal foundation for property taxation by band councils. . . .

The Bill before us will establish that a surrender may take one of two forms — first, an absolute surrender for sale which would remove land completely of all Indian interests and take it out of reserve, which is extremely rare, and, second, a surrender for lease or some other restricted purpose, in which case the land remains part of the reserve. Setting aside part of a reserve for leasing is not a surrender, nor is it a release of the Indian interest in the land.

In order to facilitate and strengthen the distinction between these two types of surrender, land surrendered for lease would be termed “designated land” and the process of such non-absolute surrender would be termed “designation”. This terminology is obviously far superior to the word “surrender”, and the symbolic importance of this change is of great value.

As a result of these amendments Indian communities will be able to set land aside for development without fear of losing the Indian status of the land. The rights they obtain through the Indian Act will continue to apply, such as voting rights in band elections, protection of cultural property, and the power to govern the land through by-laws.

The last point is very important. At present it is not at all clear in the Indian Act whether the word “reserve” includes surrendered land of any type. There is, therefore, a risk that when land is surrendered for lease it might cease to be defined as part of the reserve and the by-law powers of the band council could not govern the land. This is a totally unacceptable loss of Indian jurisdiction and control of Indian land. It would also mean a very serious vacuum of local jurisdiction over leased Indian land. This has taken place in many instances across Canada and is why the band at Kamloops requested the change. This situation cannot be permitted to continue.

One of the most important by-law powers that bands need is their power to tax use of the land. That brings me to the second purpose of these amendments, which is to establish clearly that band councils have the power to tax any interest or use of reserve lands in order to defray

Le projet de loi a deux buts principaux. D’abord préciser le statut juridique des terres indiennes; ensuite, fixer le cadre juridique permettant aux bandes de prélever des impôts fonciers . . .

Aux termes du projet de loi à l’étude, deux formes de cession seront définies. Premièrement, la cession à titre absolu aux fins de la vente, qui signifie l’abandon de tout intérêt indien dans une terre et son retrait de la réserve, un cas extrêmement rare, et deuxièmement, la cession d’une terre aux fins de la donner à bail ou à une autre fin restreinte, auquel cas elle continue de faire partie de la réserve. La mise de côté d’une partie de la réserve aux fins de la donner à bail ne constitue pas une cession, ni un abandon de l’intérêt indien dans cette terre.

Pour faciliter et renforcer la distinction entre ces deux types de cession, on appellerait respectivement «terres désignées» et «désignation» les terres cédées aux fins de les donner à bail et le processus de cession non absolue de ces terres. Il s’agit d’un progrès certain dans les termes par rapport au terme «cession» et ce changement a une grande valeur symbolique.

Grâce à ces modifications, les collectivités indiennes pourront mettre de côté des terres pour qu’elles soient mises en valeur sans craindre qu’elles ne perdent le statut de terres indiennes. Les droits que leur confère la Loi sur les Indiens vont subsister, par exemple le droit de vote aux élections de bande, la protection de la propriété culturelle et le pouvoir de gouverner le territoire par voie de statuts administratifs.

Ce dernier point est très important. À l’heure actuelle, il n’est pas du tout clair que dans la Loi sur les Indiens le mot «réservation» comprenne les territoires cédés d’une façon ou d’une autre. Il y a donc danger qu’une terre cédée à bail cesse de faire partie de la réserve, et que les statuts administratifs pris par le conseil de bande y soient sans effet. Ce serait là une perte absolument inadmissible de la compétence indienne et de la maîtrise des Indiens sur leur territoire. Cela entraînerait par ailleurs une très grave carence administrative locale sur les terres indiennes cédées à bail. La chose s’est produite à maintes reprises en divers endroits du Canada et c’est la raison pour laquelle la bande de Kamloops a sollicité ces changements. Voilà une situation qui ne peut plus être tolérée.

Une des attributions les plus importantes que les bandes ont besoin d’exercer par voie de statuts administratifs, c’est la taxation de l’occupation du sol. Cela m’amène au deuxième but de ces modifications, qui est de bien préciser que les conseils de bande ont le pouvoir

their costs as the government of that land. Such taxation power is obviously indispensable to any form of modern government. Some bands may not wish to use this power, but it must be there for bands which wish to exercise it.

25

In keeping with its stated objectives, Parliament passed the Kamloops Amendments, altering the definition of “reserve” to include “designated lands” which the new Act defined as:

... a tract of land or any interest therein the legal title to which remains vested in Her Majesty and in which the band for whose use and benefit it was set apart as a reserve has, otherwise than absolutely, released or surrendered its rights or interests, whether before or after the coming into force of this definition. . . .

Parliament similarly amended ss. 37 and 38 of the *Indian Act* to explain which forms of surrender would be absolute and which would not. On the one hand, Parliament made it clear that surrenders for lease would not be absolute. Sections 37(2) and 38(2) were amended to provide:

**37. . . .**

(2) Except where this Act otherwise provides, lands in a reserve shall not be leased nor an interest in them granted until they have been surrendered to Her Majesty pursuant to subsection 38(2) by the band for whose use and benefit in common the reserve was set apart.

**38. . . .**

(2) A band may, conditionally or unconditionally, designate, by way of a surrender to Her Majesty that is not absolute, any right or interest of the band and its members in all or part of a reserve, for the purpose of its being leased or a right or interest therein being granted.

On the other hand, Parliament made it equally clear that surrenders for sale would continue to be considered absolute. Sections 37(1) and 38(1) were amended to confirm:

d'imposer le locataire ou l'utilisateur d'une partie du territoire de la réserve pour couvrir leurs dépenses d'administration de ce territoire. Il s'agit là d'une attribution fiscale qui est absolument indispensable aux pouvoirs publics modernes de tous les niveaux. Certaines bandes préféreront peut-être ne pas en faire usage, mais il faut qu'elle soit prévue à l'intention de celles qui désirent l'exercer.

Conformément aux objectifs qu'il avait annoncés, le législateur a adopté les modifications de Kamloops et changé la définition de «réserve» pour qu'elle vise aussi les «terres désignées», que la nouvelle Loi définit ainsi:

... Parcelle de terrain, ou tout droit sur celle-ci, propriété de Sa Majesté et relativement à laquelle la bande à l'usage et au profit de laquelle elle a été mise de côté à titre de réserve a cédé, avant ou après l'entrée en vigueur de la présente définition, ses droits autrement qu'à titre absolu.

Le législateur a également modifié les art. 37 et 38 de la *Loi sur les Indiens* afin de préciser les formes de cession qui seraient absolues et celles qui ne le seraient pas. D'une part, le législateur a clairement indiqué que la cession d'une terre afin de la donner à bail ne serait pas faite à titre absolu. Les paragraphes 37(2) et 38(2) ont été modifiés pour disposer:

**37. . . .**

(2) Sauf disposition contraire de la présente loi, les terres dans une réserve ne peuvent être données à bail ou faire l'objet d'un démembrement que si elles sont cédées conformément au paragraphe 38(2) à Sa Majesté par la bande à l'usage et au profit communs de laquelle la réserve a été mise de côté.

**38. . . .**

(2) Aux fins de les donner à bail ou de les démembrer, une bande peut désigner par voie de cession à Sa Majesté, avec ou sans conditions, autre qu'à titre absolu, tous droits de la bande, et ceux de ses membres, sur tout ou partie d'une réserve.

D'autre part, le législateur a précisé tout aussi clairement que la cession d'une terre afin de la vendre continuerait d'être considérée comme faite à titre absolu. Les paragraphes 37(1) et 38(1) ont été modifiés pour confirmer:

**37.** (1) Lands in a reserve shall not be sold nor title to them conveyed until they have been absolutely surrendered to Her Majesty pursuant to subsection 38(1) by the band for whose use and benefit in common the reserve was set apart.

**38.** (1) A band may absolutely surrender to Her Majesty, conditionally or unconditionally, all of the rights and interests of the band and its members in all or part of a reserve.

Parliament thus responded to the *Leonard* decision by making significant clarifications to the legal status of surrendered land under the *Indian Act*. It is obvious, however, that Parliament did not draw all lands surrendered by an Indian band within the legal definition of “reserve”. Had this been the desired end, the means would have been decidedly less elaborate. Instead, recognizing the need to keep land surrendered for sale outside the definition of “reserve”, Parliament created a two-tiered system of surrenders. That surrenders for sale were meant to remain beyond the definition of reserve is evidenced by the precondition in s. 37(1) that land be surrendered absolutely prior to being sold. That surrenders for lease were meant to be drawn within the definition of “designated lands” is evidenced by a number of features of the Kamloops Amendments, the most obvious being the fact that s. 38(2) uses the word “designate”.

Why did Parliament use this broad “otherwise than absolutely” language? If its express intention was to keep surrenders for sale outside the reserve, why did Parliament not define “designated lands” in a more explicit manner? I offer one convincing response: Parliament must have selected the broad “otherwise than absolutely” phraseology in order to account for other contingencies — to allow, at one end, for other limited forms of surrenders, such as a right of way, to be considered designated land, and to ensure, at the other end, that other forms of permanent surrenders such as exchange or gift remain beyond our notions of reserve land. Parliament could have tailored its definition of “designated lands” to the specific distinction between lease and sale. Had it done so, this litiga-

**37.** (1) Les terres dans une réserve ne peuvent être vendues ou aliénées que si elles sont cédées à titre absolu conformément au paragraphe 38(1) à Sa Majesté par la bande à l’usage et au profit communs de laquelle la réserve a été mise de côté.

**38.** (1) Une bande peut céder à titre absolu à Sa Majesté, avec ou sans conditions, tous ses droits, et ceux de ses membres, portant sur tout ou partie d’une réserve.

Le législateur a donc réagi à l’arrêt *Leonard* en donnant des éclaircissements importants sur le statut juridique des terres cédées en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Il est évident, toutefois, que le législateur n’a pas inclus toutes les terres cédées par une bande indienne dans la définition légale de «réserve». Si telle avait été la fin recherchée, les moyens employés auraient été carrément moins complexes. Au contraire, conscient de la nécessité d’exclure de la définition de «réserve» les terres cédées afin d’être vendues, le législateur a créé un régime de cessions à deux niveaux. La condition préalable énoncée au par. 37(1), savoir que les terres doivent être cédées à titre absolu avant d’être vendues, montre que le législateur entendait exclure les terres cédées à cette fin de la définition de réserve. Plusieurs éléments des modifications de Kamloops, dont le plus manifeste est l’emploi du verbe «désigner» au par. 38(2), montrent qu’on entendait que les terres cédées pour être données à bail soient visées par la définition de «terres désignées».

26

Pourquoi le législateur a-t-il employé l’expression générale «autrement qu’à titre absolu»? Si son intention expresse était d’exclure des terres faisant partie de la réserve les terres cédées à des fins de vente, pourquoi n’a-t-il pas défini l’expression «terres désignées» d’une manière plus explicite? J’ai une réponse convaincante à offrir: le législateur doit avoir choisi l’expression générale «autrement qu’à titre absolu» afin de parer à d’autres éventualités — d’une part, pour permettre que des terres faisant l’objet d’autres formes limitées de cession, comme un droit de passage, soient considérées comme des terres désignées, et, d’autre part, pour faire en sorte que les terres faisant l’objet d’autres formes de cessions permanentes, comme l’échange ou le don, demeurent en dehors de nos

27

tion would likely have been preempted. But this distinction is merely a threshold distinction and such a narrow legislative response would have given rise to many other disputes which would have been presumably more difficult to adjudicate.

28 The duality in the Kamloops Amendments provides clear guidance in defining “otherwise than absolutely”. Given the *Leonard* decision, Parliament wanted to draw land surrendered for lease (or other means short of lease) within the legal definition of “reserve”. At the same time, Parliament sought to confirm that land surrendered for sale (or other means similar to sale) remain beyond the definition of reserve. I have no hesitation, therefore, in concluding that “otherwise than absolutely” specifically excludes all lands surrendered for sale, be it conditionally or unconditionally.

#### D. Other Issues

29 Given the above analysis, there is no need to resolve any of the other issues raised by the parties to this appeal. In my opinion, there is no ambiguity to resolve in the manner outlined by this Court in *Nowegijick v. The Queen*, [1983] 1 S.C.R. 29. Moreover, it is neither necessary nor desirable for the Court to determine whether there is any principled basis for maintaining the common law real property distinction between a determinable fee and a fee simple subject to a condition subsequent.

#### V. Conclusion

30 As the Court indicated at the conclusion of the hearing, the British Columbia Court of Appeal was correct to have disallowed the property tax assessment of the Cranbrook Airport made by the St. Mary's Indian Band against the City of Cranbrook. Although the *sui generis* nature of native land rights means that courts should not resort to tradi-

conceptions de terres faisant partie d'une réserve. Le législateur aurait pu formuler sa définition de «terres désignées» en fonction de la distinction spécifique entre la location et la vente. S'il l'avait fait, le présent litige aurait probablement été évité. Mais cette distinction est purement une distinction préliminaire, et une réponse législative aussi limitée aurait donné lieu à bien d'autres litiges qui auraient probablement été plus difficiles à trancher.

La dualité dans les modifications de Kamloops fournit des indications claires pour définir l'expression «autrement qu'à titre absolu». Compte tenu de l'arrêt *Leonard*, le législateur a voulu inclure les terres qui sont cédées pour être données à bail (ou à d'autres fins n'allant pas jusqu'à la location) dans la définition légale de «réserve». Par ailleurs, il a voulu en même temps confirmer que les terres cédées pour être vendues (ou à des fins similaires à la vente) continuent d'être exclues de la définition de réserve. C'est donc sans hésitation que je conclus que l'expression «autrement qu'à titre absolu» exclut expressément toutes les terres cédées à des fins de vente, que ce soit avec ou sans conditions.

#### D. Les autres questions en litige

Vu l'analyse qui précède, il n'est pas nécessaire que je me prononce sur les autres questions soulevées par les parties au présent pourvoi. Selon moi, il n'existe pas d'ambiguïté devant être tranchée de la manière exposée par notre Cour dans *Nowegijick c. La Reine*, [1983] 1 R.C.S. 29. En outre, il n'est ni nécessaire ni souhaitable que la Cour détermine s'il existe des principes favorables au maintien de la distinction établie par le droit des biens en common law entre un fief résoluble et un fief simple sous condition résolutoire.

#### V. La conclusion

Comme notre Cour l'a mentionné à la clôture de l'audience, la Cour d'appel de la Colombie-Britannique a eu raison de rejeter la cotisation de taxes foncières présentée par la bande indienne de St. Mary's à la ville de Cranbrook relativement à l'aéroport de Cranbrook. Même si le caractère *sui generis* des droits fonciers des autochtones

tional real property concepts in adjudicating such a dispute, the true intentions of the parties and the context of the transaction reveal that the surrender of the airport lands was absolute. Moreover, it is clear that the Kamloops Amendments were enacted to clarify the status of surrendered lands under the *Indian Act*, and to do so by bringing lands surrendered for lease within the definition of reserve while keeping lands surrendered for sale outside that status. It necessarily follows, in my opinion, that “otherwise than absolutely” in the definition of designated lands does not capture the airport lands in the case at bar.

It is for all these reasons that the appeal was dismissed.

*Appeal dismissed.*

*Solicitors for the appellants: Arvay, Finlay, Victoria.*

*Solicitors for the respondent: MacKenzie, Murdy & McAllister, Vancouver.*

*Solicitor for the intervener: The Attorney General of Canada, Ottawa.*

emporte que les tribunaux ne devraient pas recourir aux principes traditionnels du droit des biens pour régler un tel litige, l'intention véritable des parties et le contexte de l'opération révèlent que la cession des terrains aéroportuaires était absolue. Qui plus est, il est clair que les modifications de Kamloops ont été édictées afin de préciser le statut des terres cédées en vertu de la *Loi sur les Indiens*, et que cela a été fait en incluant les terres cédées à des fins de location à la définition de réserve et en excluant de cette définition les terres cédées à des fins de vente. Il s'ensuit forcément, à mon avis, que l'expression «autrement qu'à titre absolu» employée dans la définition de terres désignées ne s'applique pas aux terrains aéroportuaires en l'espèce.

Le pourvoi a été rejeté pour tous les motifs qui précèdent.

*Pourvoi rejeté.*

*Procureurs des appelants: Arvay, Finlay, Victoria.*

*Procureurs de l'intimée: MacKenzie, Murdy & McAllister, Vancouver.*

*Procureur de l'intervenant: Le procureur général du Canada, Ottawa.*