

Musqueam Indian Band *Appellant*

v.

**Musqueam Indian Band Board
of Review, Assessor for the
Musqueam Indian Band and Shaughnessy
Golf and Country Club** *Respondents*

and

**Council for the Advancement of Native
Development Officers** *Intervener*

**INDEXED AS: MUSQUEAM INDIAN BAND *v.*
MUSQUEAM INDIAN BAND (BOARD OF REVIEW)**

2016 SCC 36

File No.: 36478.

2016: April 26; 2016: September 9.

Present: McLachlin C.J. and Cromwell, Moldaver,
Karakatsanis, Wagner, Côté and Brown JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
BRITISH COLUMBIA

Aboriginal law — Indian reserves — Taxation — Property assessments — Assessment of leased reserve lands for taxation purposes — Indian Band surrendering portion of reserve lands to Crown for lease to third party — Lease restricting use of lands to golf and country club — Whether applicable Band property assessment by-law allows assessor to consider use restriction under lease in determining value of lands for taxation purposes — Musqueam Indian Band Property Assessment Bylaw, PR-96-01, s. 26(3.2).

Since 1991, the Musqueam Indian Band exercises jurisdiction over taxation of reserve lands under the *Musqueam Indian Band Property Assessment Bylaw*. In 1996, Musqueam amended s. 26(3.2) of the Bylaw to allow an assessor to consider “any restriction placed on the use of the land and improvements by the band” in determining the value of property for taxation purposes, instead of restrictions imposed by “an interest holder”. In 1957, Musqueam surrendered a portion of its reserve

Musqueam Indian Band *Appelante*

c.

**Musqueam Indian Band Board
of Review, Assessor for the
Musqueam Indian Band et Shaughnessy
Golf and Country Club** *Intimés*

et

**Council for the Advancement of Native
Development Officers** *Intervenant*

**RÉPERTORIÉ : MUSQUEAM INDIAN BAND *c.*
MUSQUEAM INDIAN BAND (BOARD OF REVIEW)**

2016 CSC 36

N° du greffe : 36478.

2016 : 26 avril; 2016 : 9 septembre.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges
Cromwell, Moldaver, Karakatsanis, Wagner, Côté et
Brown.

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

Droit des Autochtones — Réserves indiennes — Fiscalité — Évaluation foncière — Évaluation, à des fins de taxation, de terres de réserve louées — Bande indienne cédant une partie des terres de la réserve à Sa Majesté pour que celle-ci les loue à un tiers — Bail restreignant l'utilisation des terres à l'exploitation d'un terrain de golf — Le règlement de la bande applicable en matière d'évaluation foncière permet-il à l'évaluateur de tenir compte de la restriction quant à l'utilisation prévue au bail pour déterminer la valeur des terres à des fins de taxation? — Musqueam Indian Band Property Assessment Bylaw, PR-96-01, art. 26(3.2).

Depuis 1991, la Musqueam Indian Band (les « Musqueams ») a compétence en matière de taxation de ses terres de réserve en vertu du règlement intitulé *Musqueam Indian Band Property Assessment Bylaw*. En 1996, les Musqueams ont modifié le par. 26(3.2) du règlement afin d'autoriser un évaluateur à tenir compte, pour déterminer la valeur du bien-fonds à des fins de taxation, de « toute restriction imposée par la bande quant à l'utilisation du bien-fonds et ses améliorations » plutôt que

lands to the Crown for lease to the Shaughnessy Golf and Country Club. As the lease restricts the use of the lands to a golf and country club, the assessor for Musqueam consistently assessed the value of the lands based upon this use for tax assessment purposes. In 2011, Musqueam challenged this assessment before a board of review, claiming that the lands should be valued as residential land and that the use restriction in the lease had not been placed “by the band”, since the lease was between the Crown and the Club. The Board of Review stated a case to the British Columbia Supreme Court. Both the chambers judge and the Court of Appeal held that the assessor could take the use restriction into account.

Held: The appeal should be dismissed.

As the courts below concluded, the Bylaw permits the assessor to consider the use restriction in the lease between the Crown and the Club in determining the value of the demised reserve lands for assessment purposes. Resolving this issue is a matter of interpreting s. 26(3.2) of the Bylaw, which entails discerning its meaning by examining its terms in their entire context and in their grammatical and ordinary sense, in harmony with the Bylaw’s scheme and objects. Here, the plain wording of s. 26(3.2), read in light of its purpose and context, grants the assessor the discretion to consider the use restriction in establishing the value of the leased lands for tax assessment purposes.

Musqueam’s arguments — that the 1996 amendment to the Bylaw was intended to account for the powers it acquired under the Framework Agreement on First Nation Land Management, and that the term “placed . . . by the band” bars consideration of the lease with the Club since the lease was concluded with the Crown — are not persuasive. The only relevant substantive change to s. 26(3.2) of the Bylaw made by the 1996 amendment was to narrow the range of restrictions on use which an assessor is expressly permitted to take into account, from those imposed by an interest holder (which would include a lessee) to those imposed only by Musqueam itself. Furthermore, while it is true that the lease was between the Club and the Crown, the Crown’s intervention was necessitated by the *Indian Act* which provided at the material time that reserve lands could not be leased

des restrictions imposées par « le détenteur d’un intérêt ». En 1957, les Musqueams ont cédé une partie de leurs terres de réserve à Sa Majesté pour que celle-ci les loue au club de golf Shaughnessy Golf and Country Club. Puisque le bail restreint l’utilisation des terres à l’exploitation d’un terrain de golf, l’évaluateur des Musqueams a, pour les besoins d’évaluation fiscale, systématiquement évalué la valeur des terres en fonction de cette utilisation. En 2011, les Musqueams ont contesté cette évaluation devant une commission de révision, affirmant que les terres devaient être évaluées en tant que terrain résidentiel et que la restriction quant à l’utilisation prévue au bail n’avait pas été imposée « par la bande », car les parties au bail étaient Sa Majesté et le club de golf. La commission de révision a saisi la Cour suprême de la Colombie-Britannique d’un exposé de cause. Le juge siégeant en cabinet et la Cour d’appel ont conclu que l’évaluateur pouvait tenir compte de la restriction quant à l’utilisation.

Arrêt : Le pourvoi est rejeté.

Comme l’ont conclu les instances inférieures, le règlement autorise l’évaluateur à tenir compte de la restriction quant à l’utilisation prévue au bail conclu entre Sa Majesté et le club de golf pour déterminer, aux fins d’évaluation, la valeur des terres de réserve cédées à bail. La solution du problème repose sur l’interprétation du par. 26(3.2) du règlement, et il faut en dégager le sens en examinant ses termes dans leur contexte global et suivant le sens ordinaire et grammatical qui s’harmonise avec l’économie et l’objet du règlement. En l’espèce, le sens ordinaire du par. 26(3.2), interprété en fonction de son objet et de son contexte, confère à l’évaluateur le pouvoir discrétionnaire de tenir compte de la restriction quant à l’utilisation pour établir la valeur des terres louées pour les besoins d’évaluation fiscale.

Les arguments des Musqueams — soit que la modification apportée en 1996 au règlement visait à tenir compte des pouvoirs que lui conférait l’Accord-Cadre relatif à la Gestion des Terres de Premières Nations, et que les termes « imposée par la bande » empêchent qu’il soit tenu compte du bail conclu avec le club de golf puisque le bail a été conclu avec Sa Majesté — ne sont pas convainquants. La seule modification de fond importante apportée au par. 26(3.2) du règlement en 1996 visait à limiter la portée des restrictions quant à l’utilisation qu’un évaluateur est expressément autorisé à prendre en compte, substituant celles qu’imposent les Musqueams eux-mêmes à celles qu’impose le détenteur d’un intérêt (et notamment un locataire). En outre, s’il est vrai que le bail a été conclu entre le club de golf et Sa Majesté, l’intervention de Sa Majesté était rendue nécessaire par la *Loi sur les Indiens*,

without first being surrendered to the Crown. The Bylaw must be read in light of this statutorily mandated Crown role. While the surrender document makes no mention of the lease or the Club, the context in which the surrender occurred and the lands were demised clarifies that Musqueam intended that the lands be leased to the Club. Given that context, the use restriction in the lease was placed “by the band”.

Cases Cited

Referred to: *Guerin v. The Queen*, [1984] 2 S.C.R. 335; *Vancouver Assessor, Area 9 v. Bramalea Ltd.* (1990), 52 B.C.L.R. (2d) 218; *Petro-Canada Inc. v. Coquitlam Assessor, Area No. 12* (1991), 61 B.C.L.R. (2d) 86; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27; *British Columbia (Assessment Commissioner) v. Ryan*, [1979] B.C.J. No. 1966 (QL); *Burnaby/New Westminster Assessor, Area No. 10 v. Central Park Citizen Society* (1993), 86 B.C.L.R. (2d) 24; *Westbank Holdings Ltd. v. Westgate Shopping Centre Ltd.*, 2001 BCCA 268, 155 B.C.A.C. 1; *Guerin v. The Queen*, [1982] 2 F.C. 385.

Statutes and Regulations Cited

Assessment Act, R.S.B.C. 1979, c. 21.
Assessment Act, S.B.C. 1974, c. 6.
Assessment and Taxation (Miscellaneous Amendments) Act, 1985, S.B.C. 1985, c. 20, s. 5.
Indian Act, R.S.C. 1952, c. 149, s. 37.
Indian Act, R.S.C. 1985, c. I-5, s. 83(1)(a).
Interpretation Act, R.S.C. 1985, c. I-21, s. 12.
Musqueam Indian Band Assessment By-law (1991), s. 26(3.2).
Musqueam Indian Band Property Assessment Bylaw, PR-96-01, ss. 1(1) “band”, 26(1), (3), (3.2).

Agreements

Framework Agreement on First Nation Land Management, 1996 (online: <http://labrc.com/wp-content/uploads/2014/03/Framework-Agreement-Amendment-5.pdf>).

Authors Cited

Appraisal Institute of Canada. *The Appraisal of Real Estate*, 3rd Canadian ed. Vancouver: Sauder School of Business (Real Estate Division), 2010.
 British Columbia. Legislative Assembly. *Official Report of Debates of the Legislative Assembly (Hansard)*, 3rd Sess., 33rd Parl., May 3, 1985, p. 5934.

laquelle prévoyait alors que les terres d’une réserve ne pouvaient être louées que si elles étaient d’abord cédées à Sa Majesté. Le règlement doit être interprété à la lumière de ce rôle conféré par la loi à Sa Majesté. L’acte de cession ne comporte aucune mention du bail ni du club de golf, mais le contexte dans lequel la cession a eu lieu et les terres ont été cédées à bail montre clairement que les Musqueams voulaient que les terres soient louées au club de golf. Compte tenu de ce contexte, la restriction quant à l’utilisation prévue au bail était imposée « par la bande ».

Jurisprudence

Arrêts mentionnés : *Guerin c. La Reine*, [1984] 2 R.C.S. 335; *Vancouver Assessor, Area 9 c. Bramalea Ltd.* (1990), 52 B.C.L.R. (2d) 218; *Petro-Canada Inc. c. Coquitlam Assessor, Area No. 12* (1991), 61 B.C.L.R. (2d) 86; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27; *British Columbia (Assessment Commissioner) c. Ryan*, [1979] B.C.J. No. 1966 (QL); *Burnaby/New Westminster Assessor, Area No. 10 c. Central Park Citizen Society* (1993), 86 B.C.L.R. (2d) 24; *Westbank Holdings Ltd. c. Westgate Shopping Centre Ltd.*, 2001 BCCA 268, 155 B.C.A.C. 1; *Guerin c. La Reine*, [1982] 2 C.F. 385.

Lois et règlements cités

Assessment Act, R.S.B.C. 1979, c. 21.
Assessment Act, S.B.C. 1974, c. 6.
Assessment and Taxation (Miscellaneous Amendments) Act, 1985, S.B.C. 1985, c. 20, art. 5.
Loi d’interprétation, L.R.C. 1985, c. I-21, art. 12.
Loi sur les Indiens, L.R.C. 1985, c. I-5, art. 83(1)a).
Loi sur les Indiens, S.R.C. 1952, c. 149, art. 37.
Musqueam Indian Band Assessment By-law (1991), art. 26(3.2).
Musqueam Indian Band Property Assessment Bylaw, PR-96-01, art. 1(1) « band », 26(1), (3), (3.2).

Ententes

Accord-Cadre relatif à la Gestion des Terres de Premières Nations, 1996 (en ligne : <http://labrc.com/wp-content/uploads/2014/03/Framework-Agreement-Amendment-5.pdf>).

Doctrine et autres documents cités

Colombie-Britannique. Assemblée législative. *Official Report of Debates of the Legislative Assembly (Hansard)*, 3rd Sess., 33rd Parl., May 3, 1985, p. 5934.
 Eaton, J. D. *Real Estate Valuation in Litigation*, 2nd ed., Chicago, Appraisal Institute, 1995.

Eaton, J. D. *Real Estate Valuation in Litigation*, 2nd ed. Chicago: Appraisal Institute, 1995.

APPEAL from a judgment of the British Columbia Court of Appeal (Bauman C.J.B.C. and Lowry and Goepel J.J.A.), 2015 BCCA 158, 76 B.C.L.R. (5th) 285, 370 B.C.A.C. 239, 635 W.A.C. 239, [2015] 12 W.W.R. 421, [2015] B.C.J. No. 696 (QL), 2015 CarswellBC 964 (WL Can.), setting aside in part a decision of Maisonville J., 2013 BCSC 1362, [2013] B.C.J. No. 1672 (QL), 2013 CarswellBC 2336 (WL Can.). Appeal dismissed.

Maria Morellato, Q.C., James I. Reynolds and Aaron Wilson, for the appellants.

No one appeared for the respondent the Musqueam Indian Band Board of Review.

R. Bruce E. Hallsor and Greer Jacks, for the respondent the Assessor for the Musqueam Indian Band.

John J. L. Hunter, Q.C., and Ludmila B. Herbst, Q.C., for the respondent the Shaughnessy Golf and Country Club.

Written submissions only by *Avnish Nanda*, for the intervener.

The judgment of the Court was delivered by

BROWN J. —

I. Introduction

[1] This appeal represents the latest stage of the difficult history shared by the Musqueam Indian Band and the Shaughnessy Golf and Country Club. As *Guerin v. The Queen*, [1984] 2 S.C.R. 335, at pp. 345-46, records, Musqueam surrendered a portion of its reserve lands to the Crown in 1957 for lease to the Club. Because the terms obtained by the Crown were less favourable than those which had been approved by Musqueam, and because the Crown did not consult Musqueam before leasing

Institut canadien des évaluateurs. *The Appraisal of Real Estate*, 3rd Canadian ed., Vancouver, Sauder School of Business (Real Estate Division), 2010.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique (le juge en chef Bauman et les juges Lowry et Goepel), 2015 BCCA 158, 76 B.C.L.R. (5th) 285, 370 B.C.A.C. 239, 635 W.A.C. 239, [2015] 12 W.W.R. 421, [2015] B.C.J. No. 696 (QL), 2015 CarswellBC 964 (WL Can.), qui a infirmé en partie une décision de la juge Maisonville, 2013 BCSC 1362, [2013] B.C.J. No. 1672 (QL), 2013 CarswellBC 2336 (WL Can.). Pourvoi rejeté.

Maria Morellato, c.r., James I. Reynolds et Aaron Wilson, pour l'appelante.

Personne n'a comparu pour l'intimée Musqueam Indian Band Board of Review.

R. Bruce E. Hallsor et Greer Jacks, pour l'intimé Assessor for the Musqueam Indian Band.

John J. L. Hunter, c.r., et Ludmila B. Herbst, c.r., pour l'intimé Shaughnessy Golf and Country Club.

Argumentation écrite seulement par *Avnish Nanda*, pour l'intervenant.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE BROWN —

I. Introduction

[1] Le présent pourvoi constitue la plus récente étape des relations difficiles qu'ont entretenues la Musqueam Indian Band (les « Musqueams ») et le club de golf Shaughnessy Golf and Country Club. Ainsi que la Cour l'indique dans l'arrêt *Guerin c. La Reine*, [1984] 2 R.C.S. 335, p. 345-346, les Musqueams ont cédé en 1957 une partie de leurs terres de réserve à Sa Majesté pour que celle-ci les loue au club de golf. Puisque les conditions du bail consenti par Sa Majesté étaient moins favorables

the land on unfavourable terms, this Court held in *Guerin* that the Crown breached its fiduciary duty, and ordered it to pay compensation to Musqueam. Since *Guerin*, the lease has remained in force.

[2] The issue presented by this appeal concerns the assessment, for taxation purposes, of those leased reserve lands. Musqueam exercises jurisdiction over taxation of surplus reserve lands under the *Musqueam Indian Band Property Assessment Bylaw*, PR-96-01. While s. 26(1) of the Bylaw provides that the actual value of on-reserve property is to be based on the market value of a fee simple interest located off-reserve, s. 26(3.2) allows an assessor operating under the Bylaw to consider “any restriction placed on the use of the land and improvements by the band” in determining the value of property for taxation purposes. As the lease at issue here restricts the use of the lands to a golf and country club, the Assessor for the Musqueam Indian Band has consistently assessed the actual value of the lands based upon their use as a golf and country club. In 2011, Musqueam challenged that assessment, claiming instead that the lands should be valued as residential land.

[3] The narrow question to be decided, therefore, is whether the Bylaw permits the Assessor to consider the use restriction under this lease in determining the value of the lands for tax assessment purposes. Both the chambers judge at the British Columbia Supreme Court and the British Columbia Court of Appeal held that the Assessor could take the use restriction into account: see 2013 BCSC 1362 and 2015 BCCA 158, 76 B.C.L.R. (5th) 285. For the reasons that follow, I agree. The plain wording of the relevant Bylaw provisions, read in light of their purpose and context, grants the Assessor the discretion to consider the

que celles approuvées par les Musqueams et que Sa Majesté n’avait pas consulté les Musqueams avant de louer les terres à des conditions défavorables, la Cour a conclu dans l’arrêt *Guerin* que Sa Majesté avait manqué à son obligation de fiduciaire et lui a ordonné de verser une indemnité aux Musqueams. Depuis l’arrêt *Guerin*, le bail est toujours en vigueur.

[2] La question litigieuse en l’espèce concerne l’évaluation, à des fins de taxation, de ces terres de réserve louées. Les Musqueams ont compétence en matière de taxation de leurs terres de réserve excédentaires en vertu du *Musqueam Indian Band Property Assessment Bylaw*, PR-96-01 (le « Règlement »). Bien que le par. 26(1) du Règlement dispose que la valeur réelle d’un bien-fonds dans une réserve doit être calculée en fonction de la valeur marchande d’un intérêt en fief simple sur un bien-fonds situé hors réserve, le par. 26(3.2) autorise un évaluateur qui applique le Règlement à tenir compte de [TRADUCTION] « toute restriction imposée par la bande quant à l’utilisation du bien-fonds et ses améliorations » pour déterminer la valeur du bien-fonds en matière de taxation. Puisqu’en l’espèce le bail en question restreint l’utilisation des terres à l’exploitation d’un terrain de golf, l’intimé Assessor for the Musqueam Indian Band (l’« évaluateur de la bande indienne des Musqueams ») a systématiquement évalué la valeur réelle des terres en fonction de leur utilisation comme terrain de golf. En 2011, les Musqueams ont contesté cette évaluation, affirmant plutôt que les terres devaient être évaluées en tant que terrain résidentiel.

[3] La question précise qui doit être tranchée est donc de savoir si le Règlement autorise l’évaluateur à tenir compte de la restriction quant à l’utilisation prévue au bail pour déterminer la valeur des terres aux fins d’évaluation fiscale. La juge de la Cour suprême de la Colombie-Britannique siégeant en cabinet et la Cour d’appel de la Colombie-Britannique ont conclu que l’évaluateur pouvait tenir compte de la restriction quant à l’utilisation : voir 2013 BCSC 1362 et 2015 BCCA 158, 76 B.C.L.R. (5th) 285. Pour les motifs qui suivent, je suis du même avis. Le sens ordinaire des dispositions pertinentes du

use restriction in establishing the value of the leased lands. I would therefore dismiss the appeal.

II. Overview of Facts and Proceedings

A. *Background*

(1) The Surrender and the Lease

[4] Before the chambers judge, the parties agreed to a series of facts, including “the findings of fact . . . from the *Guerin* decisions”¹ (para. 11). As to those findings of fact, it suffices here to recount that, on October 6, 1957, by a majority vote, the members of Musqueam approved a surrender to Her Majesty the Queen in right of Canada (the “Crown”) of 162 acres of reserve lands; and that, on January 22, 1958, a lease of those lands was entered into between the Crown and the Club, under its former name of Shaughnessy Heights Golf Club, for a term of 75 years. The lease was effective as of January 1, 1958, and has not been terminated or amended. Musqueam did not sign the lease.

[5] By the terms of the lease, the Club agreed that it will “[u]se the demised premises only for a golf and country club, with such additional facilities as the lessee may considerable [*sic*] desirable”.

(2) Tax Assessments of Musqueam Reserve Lands

[6] Until 1991, tax assessments of Musqueam’s reserve lands were conducted under the *Assessment Act*, R.S.B.C. 1979, c. 21. After the *Indian Act*, R.S.C. 1985, c. I-5, was amended to devolve

¹ In the notice of stated case filed by the Musqueam Indian Band Board of Review, the parties were said to have “accepted and agreed not to challenge any finding of fact in any of [the *Guerin*] decisions”.

Règlement, interprétées en fonction de leur objet et de leur contexte, confère à l’évaluateur le pouvoir discrétionnaire de tenir compte de la restriction quant à l’utilisation pour établir la valeur des terres louées. Par conséquent, je suis d’avis de rejeter le pourvoi.

II. Aperçu des faits et des procédures

A. *Contexte*

(1) La cession et le bail

[4] Devant le juge siégeant en cabinet, les parties se sont entendues sur un ensemble de faits, notamment [TRADUCTION] « les conclusions de fait [. . .] tirées dans les décisions *Guerin* »¹ (par. 11). Quant à ces conclusions de fait, il suffit de rappeler ici que le 6 octobre 1957, les membres des Musqueams ont approuvé, par un vote majoritaire, la cession à Sa Majesté la Reine du chef du Canada (« Sa Majesté ») de 162 acres de terres de réserve; et que le 22 janvier 1958, un bail relatif à ces terres a été conclu entre Sa Majesté et le club de golf, sous son ancien nom de Shaughnessy Heights Golf Club, pour une durée de 75 ans. Le bail est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1958, et il n’a été ni résilié ni modifié. Les Musqueams n’ont pas signé le bail.

[5] Selon les conditions du bail, le club de golf a convenu qu’il [TRADUCTION] « utiliser[a] les lieux cédés à bail uniquement pour un terrain de golf, sur lequel le locataire pourra aménager les installations qu’il juge appropriées. »

(2) Évaluation fiscale des terres de réserve des Musqueams

[6] Jusqu’en 1991, l’*Assessment Act*, R.S.B.C. 1979, c. 21, a régi l’évaluation fiscale des terres de réserve des Musqueams. Après que la *Loi sur les Indiens*, L.R.C. 1985, c. I-5, eut été modifiée

¹ Il était indiqué dans l’avis d’exposé de cause produit par l’intimée Musqueam Indian Band Board of Review (la « commission de révision de la bande indienne des Musqueams ») que les parties avaient [TRADUCTION] « accepté les conclusions de fait tirées dans l’une ou l’autre des décisions [*Guerin*] et convenu de n’en contester aucune ».

property taxation powers to bands (subject to ministerial approval), Musqueam passed the *Musqueam Indian Band Assessment By-law* in 1990, and it received ministerial approval in 1991. Section 26(3.2) of the Bylaw allowed an assessor to consider “any restriction placed on the use of the land and improvements *by an interest holder of the land*” (emphasis added). The Bylaw also provided for the appointment by Musqueam’s band council of boards of review to hear appeals of assessments of land.

[7] In 1996, Musqueam amended the Bylaw to direct an assessor to assess reserve land as it would assess a fee simple interest held off-reserve: s. 26(1). At the same time, it amended s. 26(3.2) to provide that “[t]he assessor may include in the factors that he considers . . . any restriction placed on the use of the land and improvements *by the band*” (emphasis added). The Bylaw, as amended, received ministerial approval in July 1996, and Musqueam appointed the British Columbia Assessment Authority to conduct assessments thereunder in the capacity of Assessor for the Musqueam Indian Band.

[8] That same year, Musqueam and 12 other First Nations signed the Framework Agreement on First Nation Land Management (online) with Canada.² The Framework Agreement gave signatory First Nations, including Musqueam, the option of managing their reserve lands outside the strictures imposed by the *Indian Act*. More specifically, it allowed those First Nations to develop land codes.

[9] Although the leased lands had consistently been assessed under the Bylaw as a golf and country club, Musqueam in 2011 challenged that assessment before a board of review. It argued that the use

² In 1997, one other First Nation also signed the Framework Agreement.

afin de conférer aux bandes les pouvoirs de taxation des biens-fonds (sous réserve de l’approbation du ministre), les Musqueams ont adopté en 1990 le *Musqueam Indian Band Assessment By-law*, qui a été approuvé par le ministre en 1991. Le paragraphe 26(3.2) du Règlement autorisait un évaluateur à tenir compte de [TRADUCTION] « toute restriction quant à l’utilisation du bien-fonds et ses améliorations imposée *par le détenteur d’un intérêt sur le bien-fonds* » (italiques ajoutés). Le Règlement prévoyait également la constitution, par le conseil de bande des Musqueams, de commissions de révision chargées d’entendre les appels de l’évaluation foncière.

[7] En 1996, les Musqueams ont modifié le Règlement afin d’obliger un évaluateur à évaluer les terres de réserve de la même manière qu’il évaluerait un intérêt en fief simple sur un bien-fonds situé hors réserve : par. 26(1). Ils ont en même temps modifié le par. 26(3.2) afin de prévoir que [TRADUCTION] « [l]’évaluateur [puisse] inclure, dans les facteurs dont il tient compte [. . .], toute restriction imposée *par la bande* quant à l’utilisation du bien-fonds et ses améliorations » (italiques ajoutés). En juillet 1996, le ministre a approuvé le Règlement modifié et les Musqueams ont chargé la British Columbia Assessment Authority de mener, en qualité d’évaluateur de la bande indienne des Musqueams, les évaluations prévues au Règlement.

[8] La même année, les Musqueams et 12 autres Premières Nations ont conclu avec le Canada l’Accord-Cadre relatif à la Gestion des Terres de Premières Nations (en ligne)². L’Accord-Cadre donnait aux Premières Nations signataires, dont les Musqueams, la possibilité de gérer leurs terres de réserve sans être liées par les restrictions imposées par la *Loi sur les Indiens*. Plus précisément, il permettait à ces Premières Nations d’élaborer des codes fonciers.

[9] Bien qu’en application du Règlement les terres louées aient toujours été évaluées en tant que terrain de golf, en 2011, les Musqueams ont contesté cette évaluation devant une commission de révision. Ils ont

² Une autre Première Nation a signé l’Accord-Cadre en 1997.

restriction in the lease had not been placed “by the band”, as required by s. 26(3.2) of the Bylaw, since the lease was between the Crown and the Club, and not between Musqueam and the Club. Musqueam said that the lands should therefore be assessed as residential property. The Club, conversely, maintained that it was open to the Assessor to consider the use restriction in assessing the lands’ value. The Board of Review stated a case to the British Columbia Supreme Court to resolve the dispute.

B. *Statutory and Bylaw Provisions*

[10] *Indian Act*, R.S.C. 1952, c. 149

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.

Musqueam Indian Band Assessment By-law, 1991

26. . . .

(3.2) Where the [land] and improvements are liable to assessment . . . , the assessor shall include in the factors that he considers under subsection (3), any restriction placed on the use of the land and improvements by an interest holder of the land.

Musqueam Indian Band Property Assessment By-law, PR-96-01

26.(1) In this bylaw “actual value” means the market value of the fee simple interest in land and improvements as if the interest holder held a fee simple interest located off reserve.

plaidé que la restriction quant à l’utilisation prévue au bail n’avait pas été imposée [TRADUCTION] « par la bande », conformément au par. 26(3.2) du Règlement, car les parties au bail étaient Sa Majesté et le club de golf, et non les Musqueams et le club de golf. Les Musqueams ont affirmé que les terres devraient en conséquence être évaluées en tant que bien-fonds résidentiel. Le club de golf a affirmé pour sa part que l’évaluateur pouvait tenir compte de la restriction quant à l’utilisation pour apprécier la valeur foncière. La commission de révision a saisi la Cour suprême de la Colombie-Britannique d’un exposé de cause en lui demandant de trancher le litige.

B. *Dispositions législatives et réglementaires*

[10] *Loi sur les Indiens*, S.R.C. 1952, c. 149

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.

Musqueam Indian Band Assessment By-law, 1991

[TRADUCTION]

26. . . .

(3.2) Lorsque le [bien-fonds] et les améliorations sont assujettis à l’évaluation [. . .], l’évaluateur inclut dans les facteurs dont il tient compte aux termes du paragraphe (3) toute restriction quant à l’utilisation du bien-fonds et ses améliorations imposée par le détenteur d’un intérêt sur le bien-fonds.

Musqueam Indian Band Property Assessment By-law, PR-96-01

[TRADUCTION]

26.(1) Au présent règlement, « valeur réelle » s’entend de la valeur marchande de l’intérêt en fief simple sur le bien-fonds et ses améliorations, comme si le détenteur de l’intérêt détenait un intérêt en fief simple sur un bien-fonds situé hors réserve.

(3) In determining actual value, the assessor may, except where this bylaw has a different requirement, give consideration to present use, location, original cost, replacement cost, revenue or rental value, selling price of the land and improvements and comparable land and improvements both within and without the reserve, economic and functional obsolescence, the market value of comparable land and improvements both within and without the reserve, jurisdiction, community facilities and amenities, and any other circumstances affecting the value of the land and improvements provided such considerations do not conflict with subsection (1).

(3) Pour déterminer la valeur réelle, l'évaluateur peut, sauf si le présent règlement prévoit une exigence différente, tenir compte de l'utilisation actuelle, du lieu, du coût initial, du coût de remplacement, du revenu ou de la valeur locative, du prix de vente du bien-fonds et ses améliorations ainsi que des biens-fonds et améliorations comparables situés dans la réserve ou hors réserve, de la désuétude économique ou fonctionnelle, de la valeur marchande des biens-fonds et améliorations comparables situés dans la réserve ou hors réserve, de la juridiction, des installations communautaires et des services publics, et de toute autre circonstance ayant une incidence sur la valeur du bien-fonds et ses améliorations, pourvu que ces facteurs ne soient pas incompatibles avec le paragraphe (1).

(3.2) The assessor may include in the factors that he considers under subsection (3), any restriction placed on the use of the land and improvements by the band.

(3.2) L'évaluateur peut inclure, dans les facteurs dont il tient compte aux termes du paragraphe (3), toute restriction imposée par la bande quant à l'utilisation du bien-fonds et ses améliorations.

C. *Judicial History*

(1) Supreme Court of British Columbia (Maisonville J.)

[11] The chambers judge concluded that the Assessor could consider the use restriction in the lease. Applying the reasoning in *Vancouver Assessor, Area 9 v. Bramalea Ltd.* (1990), 52 B.C.L.R. (2d) 218 (C.A.), and *Petro-Canada Inc. v. Coquitlam Assessor, Area No. 12* (1991), 61 B.C.L.R. (2d) 86 (S.C.), she concluded that an assessment based on the highest and best use of land should account for what is legally permitted (para. 63 (CanLII)). As to Musqueam's argument that the restriction was imposed by the Crown and not "by the band", she noted that s. 37 of the *Indian Act*, R.S.C. 1952, c.149 (which governed the leasing of reserve lands at the time of the lease between the Crown and the Club), provided that only the Crown could lease reserve lands, which necessitated that Musqueam first surrender them to the Crown (paras. 80-82). The lease with the Club, then, was entered into by the Crown "as trustee for the Band" (para. 87), by virtue of which Musqueam itself should be taken as having entered into the agreement (para. 88). In that light,

C. *Historique judiciaire*

(1) Cour suprême de la Colombie-Britannique (la juge Maisonville)

[11] La juge siégeant en cabinet a conclu que l'évaluateur pouvait tenir compte de la restriction quant à l'utilisation prévue au bail. Après avoir appliqué le raisonnement retenu dans *Vancouver Assessor, Area 9 c. Bramalea Ltd.* (1990), 52 B.C.L.R. (2d) 218 (C.A.), et *Petro-Canada Inc. c. Coquitlam Assessor, Area No. 12* (1991), 61 B.C.L.R. (2d) 86 (C.S.), la juge a conclu qu'une évaluation calculée en fonction de l'utilisation optimale du terrain devrait tenir compte de ce qui est légalement autorisé (par. 63 (CanLII)). Quant à l'argument des Musqueams selon lequel la restriction avait été imposée par Sa Majesté et non [TRADUCTION] « par la bande », elle a fait remarquer que l'art. 37 de la *Loi sur les Indiens*, S.R.C. 1952, c. 149 (qui régissait la location de terres de réserve à la date où le bail a été conclu entre Sa Majesté et le club de golf), prévoyait que seule Sa Majesté pouvait louer des terres de réserve, et que les Musqueams devaient d'abord céder les terres à Sa Majesté (par. 80-82). C'est donc « en qualité de fiduciaire de la bande » que Sa Majesté

and on a plain reading of the Bylaw, the use restriction in the lease qualifies as a restriction imposed by Musqueam, which may be taken into account by the Assessor (para. 92).

(2) Court of Appeal of British Columbia (Bauman C.J.B.C. and Lowry and Goepel J.J.A.)

[12] While the Court of Appeal allowed Musqueam’s appeal in part so as to vary certain answers to the questions presented in the stated case (which have no bearing on the issues before this Court), it agreed with the chambers judge that the Assessor could consider the use restriction in the lease in assessing the value of the lands. The Assessor’s discretion to consider a restriction on use is limited only by the condition that it be “placed . . . by the band” — which condition is met here (para. 14).

[13] This conclusion, the Court of Appeal added, is affirmed by the pertinent legislative history. The Bylaw, as originally enacted in 1990, “largely paralleled” the provisions of the *Assessment Act*, which had been amended in 1985 to allow use restrictions to be considered in assessing tax-exempt lands (para. 15). The important distinction between the Bylaw and the *Assessment Act*, however, was that the former allowed for consideration of restrictions imposed by “an interest holder”, whereas the latter pertained to restrictions imposed by the owner (para. 19). This left open the possibility under the Bylaw that a lessee of reserve lands, as an “interest holder”, could unilaterally reduce the actual value for assessment purposes (thereby reducing its tax burden) by restricting its own use of the land. The 1996 amendment to s. 26(3.2) of the Bylaw substituting “by the band” for “by an interest holder” was designed to bring that provision into closer conformity with

a conclu le bail avec le club de golf (par. 87), et, de ce fait, il faut considérer que les Musqueams ont eux-mêmes conclu cette entente (par. 88). Par conséquent, et suivant le sens ordinaire des termes du Règlement, la restriction quant à l’utilisation prévue au bail constitue une restriction imposée par les Musqueams, et l’évaluateur peut en tenir compte (par. 92).

(2) Cour d’appel de la Colombie-Britannique (le juge en chef Bauman et les juges Lowry et Goepel)

[12] La Cour d’appel a accueilli en partie l’appel interjeté par les Musqueams de manière à modifier certaines des réponses aux questions soulevées dans l’exposé de cause (lesquelles n’ont aucune incidence sur les questions litigieuses soumises à la Cour dans le présent pourvoi), mais elle a convenu avec la juge siégeant en cabinet que l’évaluateur pouvait tenir compte de la restriction quant à l’utilisation prévue au bail pour apprécier la valeur des terres. La seule limite au pouvoir discrétionnaire qui autorise l’évaluateur à tenir compte de la restriction quant à l’utilisation est la condition portant que la restriction soit [TRADUCTION] « imposée par la bande » — et cette condition est respectée en l’espèce (par. 14).

[13] La Cour d’appel a ajouté que l’historique législatif pertinent confirme cette conclusion. Le Règlement, dans sa version initiale adoptée en 1990, était [TRADUCTION] « essentiellement semblable » aux dispositions de l’*Assessment Act*, laquelle avait été modifiée en 1985 afin de permettre qu’il soit tenu compte des restrictions quant à l’utilisation dans l’évaluation des biens-fonds exempts de taxation (par. 15). Or, il y a une importante distinction entre le Règlement et l’*Assessment Act* : le premier permettait qu’il soit tenu compte des restrictions imposées par « le détenteur d’un intérêt », tandis que dans la seconde, il s’agissait de restrictions imposées par le propriétaire (par. 19). Ainsi, sous le régime du Règlement, un locataire de terres de réserve, en sa qualité de « détenteur d’un intérêt », pouvait unilatéralement réduire la valeur réelle du terrain loué aux fins d’évaluation fiscale (et de ce fait alléger son fardeau fiscal) en restreignant sa propre

the *Assessment Act* by precluding a lessee of reserve lands from unilaterally reducing its tax burden by imposing restrictions on use, while allowing an assessor to take into account use restrictions that are imposed upon the lessee by Musqueam itself (para. 21).

[14] Further, in the Court of Appeal's view, the fact that the Crown — and not Musqueam — had entered into the lease with the Club did not preclude the Assessor from accounting for the lease's use restriction as having been placed "by the band". While, in the circumstances (which included Musqueam's decision to surrender the property to the Crown for lease to the Club), the Crown was "clearly acting 'on behalf of' [Musqueam] in entering into the lease", it is not necessary to go so far as to read the words "on behalf of" into s. 26(3.2) to establish that the use restriction was a restriction placed "by the band" (para. 28). Rather, Musqueam itself "placed the restriction on the Club's use of the property when it surrendered the property to the Crown" (para. 28). Moreover, to interpret s. 26(3.2) as requiring Musqueam to act directly — that is, without the intervening role of the Crown — in placing the restriction on the lands would render the provision meaningless, since Musqueam could have acted only through the Crown (para. 29).

III. Analysis

[15] I have already referred to the narrow question presented by this appeal, being whether the Bylaw permits the Assessor to consider the use restriction imposed upon the Club under the lease. It bears observing that no party contests Musqueam's power to tax or to manage its reserve lands. Those powers clearly subsist. The issue before this Court goes only to the permissible effect, if any, of a specific provision of the Bylaw on the assessment of

utilisation du terrain. Selon la modification apportée au par. 26(3.2) du Règlement en 1996, la substitution des termes « par la bande » aux termes « par le détenteur d'un intérêt » visait à harmoniser le texte de cette disposition à celui de l'*Assessment Act* en empêchant un locataire de terres de réserve d'alléger unilatéralement son fardeau fiscal en restreignant l'utilisation des terres louées, et à autoriser un évaluateur à tenir compte des restrictions quant à l'utilisation que les Musqueams eux-mêmes imposent au locataire (par. 21).

[14] En outre, selon la Cour d'appel, le fait que Sa Majesté — et non les Musqueams — avait conclu le bail avec le club de golf n'empêchait pas l'évaluateur de considérer que la restriction quant à l'utilisation prévue au bail avait été imposée [TRADUCTION] « par la bande ». Bien que, dans les circonstances (notamment la décision des Musqueams de céder le bien-fonds à Sa Majesté pour que celle-ci le loue au club de golf), Sa Majesté [TRADUCTION] « agissait manifestement "pour le compte" [des Musqueams] lorsqu'elle a conclu le bail », il n'était pas nécessaire en plus que l'on ajoute par interprétation les mots « pour le compte » au par. 26(3.2) pour établir que la restriction quant à l'utilisation était imposée « par la bande » (par. 28). Ce sont plutôt les Musqueams eux-mêmes qui « ont imposé au club de golf une restriction quant à l'utilisation du bien-fonds au moment où ils l'ont cédé à Sa Majesté » (par. 28). De plus, une interprétation du par. 26(3.2) exigeant que les Musqueams imposent eux-mêmes la restriction sur le bien-fonds — c'est-à-dire sans que Sa Majesté intervienne — rendrait la disposition vide de sens puisque les Musqueams ne pouvaient agir que par l'entremise de Sa Majesté (par. 29).

III. Analyse

[15] J'ai déjà énoncé la question précise que soulève le présent pourvoi, soit celle de savoir si le Règlement permet à l'évaluateur de tenir compte de la restriction quant à l'utilisation que le bail impose au club de golf. Il convient de faire remarquer qu'aucune des parties ne conteste le pouvoir des Musqueams de lever une taxe foncière sur ses terres de réserve ou de les gérer. Ces pouvoirs sont manifestement toujours siens. La question soumise

the actual value for the purposes of taxation by Musqueam of the reserve lands leased to the Club.

[16] Resolving this issue is a matter of interpreting s. 26(3.2) of the Bylaw, which entails discerning its meaning by examining its terms in their entire context and in their grammatical and ordinary sense, in harmony with the Bylaw's scheme and objects: *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, at para. 21. Having been enacted under Musqueam's delegated authority under s. 83(1)(a) of the *Indian Act*, the Bylaw must be given "such fair, large and liberal construction and interpretation as best ensures the attainment of its objects": *Interpretation Act*, R.S.C. 1985, c. I-21, s. 12.

[17] All parties agree that the context in which the Bylaw was enacted includes the statutory history of the *Assessment Act*. From its enactment in 1974³ until 1985, assessment of property in British Columbia, both on- and off-reserve, was based upon the "actual value of the land", without consideration of use restrictions. In 1985, the Act was amended to direct the assessor to consider "any restriction placed on the use of the land and improvements by the owner of the fee".⁴ This amendment was passed in response to the decision of the British Columbia Supreme Court in *British Columbia (Assessment Commissioner) v. Ryan*, [1979] B.C.J. No. 1966 (QL), which held (at para. 14) that "the assessment of leasehold interests in Crown lands must be based on the actual value of the lands and improvements as if such lands were owned in fee-simple by the occupier rather than merely being leased". The driving concern, then, behind the 1985 amendment was to avoid the unfairness that would otherwise result from imposing upon a lessee a tax burden based on a value associated with a use to which, by reason of use restrictions contained in the lease, the lessee could never put the demised land. This is confirmed by the Minister of Finance's explanation on

³ *Assessment Act*, S.B.C. 1974, c. 6.

⁴ *Assessment and Taxation (Miscellaneous Amendments) Act*, 1985, S.B.C. 1985, c. 20, s. 5.

à la Cour ne concerne que l'effet permissif, s'il en est, que peut avoir une disposition précise du Règlement sur l'appréciation, à des fins de taxation par les Musqueams, de la valeur réelle des terres de réserve louées au club de golf.

[16] La réponse à cette question repose sur l'interprétation du par. 26(3.2) du Règlement, et il faut donc en dégager le sens en examinant ses termes dans leur contexte global et suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'économie et l'objet du Règlement : *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, par. 21. Comme le Règlement a été pris en vertu du pouvoir délégué aux Musqueams conformément à l'al. 83(1)a de la *Loi sur les Indiens*, il doit être interprété « de la manière la plus équitable et la plus large qui soit compatible avec la réalisation de son objet » : *Loi d'interprétation*, L.R.C. 1985, c. I-21, art. 12.

[17] Toutes les parties s'entendent pour dire que l'historique législatif de l'*Assessment Act* fait partie du contexte dans lequel le Règlement a été adopté. Depuis son adoption en 1974³ jusqu'en 1985, l'évaluation en Colombie-Britannique des biens-fonds situés dans une réserve ou hors réserve reposait sur [TRADUCTION] « la valeur foncière réelle », sans qu'il ne soit tenu compte des restrictions quant à l'utilisation. En 1985, cette loi a été modifiée afin d'obliger l'évaluateur à tenir compte de « toute restriction imposée par le propriétaire quant à l'utilisation du bien-fonds et ses améliorations »⁴. Cette modification a été adoptée en réponse à la décision *British Columbia (Assessment Commissioner) c. Ryan*, [1979] B.C.J. No. 1966 (QL), dans laquelle la Cour suprême de la Colombie-Britannique a jugé (au par. 14) que [TRADUCTION] « les intérêts à bail sur des terres domaniales doivent être évalués en fonction de la valeur réelle des terres et leurs améliorations comme si l'occupant de ces terres les détenait en fief simple au lieu de simplement les louer ». La modification de 1985 visait donc principalement à éviter l'iniquité qui découlerait par ailleurs du fait d'imposer au locataire un fardeau fiscal fondé sur une valeur associée à une utilisation dont celui-ci

³ *Assessment Act*, S.B.C. 1974, c. 6.

⁴ *Assessment and Taxation (Miscellaneous Amendments) Act*, 1985, S.B.C. 1985, c. 20, art. 5.

second reading that the amendment “specifies that properties held under a Crown lease . . . are to be assessed at their value for those uses permitted by the lease”: British Columbia, Legislative Assembly, *Official Report of Debates of the Legislative Assembly (Hansard)*, 3rd Sess., 33rd Parl., May 3, 1985, at p. 5934.

[18] Musqueam and the respondents agree that the Bylaw, as originally enacted in 1991, permitted an assessor to take into account the terms of the lease restricting the Club’s use of the lands to a golf and country club. And, indeed, nothing changed with respect to the lands’ assessment when Musqueam assumed property taxation powers — that is, they continued to be assessed as a golf and country club. The parties differ, however, on the significance of the 1996 amendment to s. 26(3.2) of the Bylaw. The Club and the Assessor agree with the Court of Appeal’s reasoning on this point. That is, they say that, by moving from allowing an assessor to consider restrictions placed “by an interest holder” to restrictions imposed “by the band”, Musqueam was merely precluding a lessee from unilaterally lowering the assessed actual value of leased land by crafting a more restricted use. Musqueam, however, contends that the 1996 amendment was intended to account for the powers it acquired under the Framework Agreement to develop land codes.

[19] Musqueam also advances two arguments that draw a link between the amended wording of s. 26(3.2), and ss. 26(1) and 26(3) of the Bylaw. Section 26(1) defines “actual value” as the market value of the fee simple interest in land and improvements “as if the interest holder held a fee simple interest located off reserve”. Section 26(3) lists various factors that an assessor may take into account, along with “any other circumstances affecting the value of the land and improvements provided such considerations do not conflict with subsection (1)”.

ne pourrait jamais jouir en raison des restrictions prévues au bail. L’explication fournie par le ministre des Finances à l’étape de la deuxième lecture confirme que cette modification [TRADUCTION] « précise que les biens-fonds visés par un bail consenti par Sa Majesté [. . .] doivent être évalués en fonction de la valeur rattachée à l’utilisation autorisée dans le bail » : Colombie-Britannique, Assemblée législative, *Official Report of Debates of the Legislative Assembly (Hansard)*, 3^e sess., 33^e lég., 3 mai 1985, p. 5934.

[18] Les Musqueams et les intimés reconnaissent que le Règlement, dans sa forme initiale édictée en 1991, autorisait un évaluateur à tenir compte des conditions du bail qui exigent que le club de golf limite l’utilisation des terres à un terrain de golf. Et, dans les faits, l’évaluation des terres n’a pas changé lorsque les Musqueams ont obtenu le pouvoir de prélever des impôts fonciers — c’est-à-dire que l’on a continué d’évaluer ces terres en tant que terrain de golf. Toutefois, les parties ne s’entendent pas sur la signification de la modification apportée en 1996 au par. 26(3.2) du Règlement. Le club de golf et l’évaluateur souscrivent au raisonnement de la Cour d’appel sur ce point. Selon eux, en autorisant un évaluateur à tenir compte des restrictions imposées [TRADUCTION] « par la bande » plutôt que celles imposées « par le détenteur d’un intérêt », les Musqueams empêchaient simplement le locataire de limiter l’utilisation du terrain loué et ainsi d’en réduire unilatéralement la valeur réelle telle qu’évaluée. Les Musqueams affirment cependant que la modification de 1996 visait à tenir compte des pouvoirs d’établir des codes fonciers que l’Accord-Cadre lui avait conférés.

[19] Les Musqueams soulèvent également deux arguments qui établissent un lien entre le texte modifié du par. 26(3.2) et les par. 26(1) et 26(3) du Règlement. Selon le par. 26(1), [TRADUCTION] « valeur réelle » s’entend de la valeur marchande de l’intérêt en fief simple sur le bien-fonds et ses améliorations « comme si le détenteur de l’intérêt détenait un intérêt en fief simple sur un bien-fonds situé hors réserve ». Le paragraphe 26(3) énumère divers facteurs dont un évaluateur peut tenir compte et mentionne « toute autre circonstance ayant une incidence

Section 26(3.2) expressly provides that the factors which may be taken into account under s. 26(3) include “any restriction placed on the use of the land and improvements by the band”. Musqueam argues, first, that the “restriction” in s. 26(3.2) is subject to s. 26(3)’s condition that it “not conflict with subsection (1)”. That is, consideration of use restrictions under s. 26(3.2) must not derogate from s. 26(1)’s direction that actual value be determined on the basis of the market value of an off-reserve fee simple interest. Musqueam’s second argument draws from the text of s. 26(3.2) permitting an assessor to consider, among the factors considered under s. 26(3), any “restriction” on use placed “by the band”. In Musqueam’s submission, this refers only to restrictive covenants placed by Musqueam itself, and not by the Crown acting on its behalf.

[20] The grammatical and ordinary meaning of the text of s. 26(3.2) of the Bylaw supports the Club’s and the Assessor’s submissions. Aside from the direction inserted into s. 26(1) to an assessor to assess reserve lands as a fee simple interest held off-reserve, the only relevant substantive change to the Bylaw made by the 1996 amendment was to narrow the range of restrictions on use which an assessor is expressly permitted by s. 26(3.2) to take into account, from those imposed by an interest holder (which would include a lessee) to those imposed only by Musqueam itself. The irresistible conclusion to be drawn from that text, read in light of the legislative history of the *Assessment Act*, is that the 1996 amendment to s. 26(3.2) was designed to address the very mischief which the Court of Appeal says drove its enactment.

sur la valeur du bien-fonds et ses améliorations, pourvu que ces facteurs ne soient pas incompatibles avec le paragraphe (1) ». Le paragraphe 26(3.2) prévoit expressément que les facteurs prévus au par. 26(3) dont un évaluateur peut tenir compte incluent « toute restriction imposée par la bande quant à l’utilisation du bien-fonds et ses améliorations ». Les Musqueams plaident, en premier lieu, que les « restriction[s] » visées au par. 26(3.2) sont assujetties à la condition énoncée au par. 26(3) selon laquelle elles ne doivent pas être « incompatibles avec le paragraphe (1) ». C’est-à-dire que la prise en compte des restrictions quant à l’utilisation prévue au par. 26(3.2) ne doit pas déroger à l’obligation prévue au par. 26(1) d’établir la valeur réelle en fonction de la valeur marchande d’un intérêt en fief simple sur un bien-fonds situé hors réserve. Dans leur deuxième argument, les Musqueams se fondent sur le texte du par. 26(3.2) qui permet à un évaluateur de prendre en compte, parmi les facteurs énoncés au par. 26(3), toute « restriction » quant à l’utilisation imposée « par la bande ». Selon l’argument des Musqueams, la restriction renvoie aux clauses restrictives imposées par les Musqueams eux-mêmes, et non pas aux restrictions imposées par Sa Majesté agissant pour leur compte.

[20] Le sens ordinaire et grammatical du texte du par. 26(3.2) du Règlement appuie les arguments présentés par le club de golf et l’évaluateur. Hormis la directive prévue au par. 26(1) qui impose à un évaluateur d’évaluer les terres de réserve comme s’agissant d’un intérêt en fief simple sur un bien-fonds situé hors réserve, la seule modification de fond importante apportée au Règlement en 1996 visait à limiter la portée des restrictions quant à l’utilisation que le par. 26(3.2) autorise expressément un évaluateur à prendre en compte, substituant celles qu’imposent les Musqueams eux-mêmes à celles qu’impose le détenteur d’un intérêt (et notamment un locataire). La conclusion irrésistible qu’il faut tirer de ce texte, interprété à la lumière de l’historique législatif de l’*Assessment Act*, est que la modification apportée en 1996 au par. 26(3.2) visait à régler le problème qui, selon la Cour d’appel, a motivé son adoption.

[21] Further, I find none of Musqueam’s arguments to be persuasive.

[22] First, while the Framework Agreement contemplated devolving new powers to restrict the use of Musqueam’s reserve lands, those powers did not necessitate the 1996 amendment to the Bylaw. Under general appraisal principles, restrictions on use of leasehold land would already have been accounted for in assessing the highest and best use: J. D. Eaton, *Real Estate Valuation in Litigation* (2nd ed. 1995), at p. 133; see also Appraisal Institute of Canada, *The Appraisal of Real Estate* (3rd Canadian ed. 2010), at pp. 12.4-12.5; *Burnaby/New Westminster Assessor, Area No. 10 v. Central Park Citizen Society* (1993), 86 B.C.L.R. (2d) 24 (S.C.), at para. 28.

[23] Moreover, while the Framework Agreement signalled the possibility of change in First Nations’ land management, such change was neither immediate nor inevitable. Three years passed before Parliament enacted implementing legislation and, as the Court of Appeal observed, Musqueam’s land code was not drafted until 2012. This tends to undermine Musqueam’s claim of a link between the 1996 amendment and the Framework Agreement.

[24] As to Musqueam’s argument regarding the relationship of s. 26(3.2) to ss. 26(1) and 26(3), and in particular to s. 26(3)’s condition (“provided such considerations do not conflict with subsection (1)”), that condition must be read in its entire context. It pertains to s. 26(3)’s reference to the “other circumstances affecting the value of the land”, not to all considerations which may be relevant in the tax assessment context. More particularly, the argument that ss. 26(1) and 26(3), taken together, preclude an assessor from considering under s. 26(3.2) the impact upon actual value of leasehold interests is undermined by the inclusion of factors in s. 26(3), such as “present use” or “revenue or rental value”, that would likely “conflict with subsection (1)”. That

[21] Qui plus est, j’estime qu’aucun des arguments présentés par les Musqueams n’est convaincant.

[22] Premièrement, si l’on envisageait dans l’Accord-Cadre d’accorder de nouveaux pouvoirs permettant de restreindre l’utilisation des terres de réserve des Musqueams, ces pouvoirs ne rendaient pas nécessaire la modification apportée au Règlement en 1996. Suivant les principes généraux en matière d’évaluation, les restrictions quant à l’utilisation des propriétés à bail étaient déjà prises en compte dans l’évaluation de l’utilisation optimale : J. D. Eaton, *Real Estate Valuation in Litigation* (2^e éd. 1995), p. 133; voir également Institut canadien des évaluateurs, *The Appraisal of Real Estate* (3^e éd. canadienne 2010), p. 12.4-12.5; *Burnaby/New Westminster Assessor, Area No. 10 c. Central Park Citizen Society* (1993), 86 B.C.L.R. (2d) 24 (C.S.), par. 28.

[23] De plus, même si l’Accord-Cadre signalait la possibilité d’un changement dans la gestion des terres des Premières Nations, ce changement n’était ni immédiat, ni inévitable. Trois années se sont écoulées avant l’adoption par le Parlement d’une loi de mise en œuvre de cet Accord-Cadre, et comme la Cour d’appel l’a fait remarquer, le code foncier des Musqueams n’a été rédigé qu’en 2012. Ces faits tendent à miner la prétention des Musqueams quant à l’existence d’un lien entre la modification de 1996 et l’Accord-Cadre.

[24] Quant à l’argument des Musqueams concernant le lien entre le par. 26(3.2) et les par. 26(1) et 26(3), et plus particulièrement le lien avec la condition énoncée au par. 26(3) ([TRADUCTION] « pourvu que ces facteurs ne soient pas incompatibles avec le paragraphe (1) »), cette condition doit être interprétée dans son contexte global. Elle s’applique à la mention, au par. 26(3), de toute « autre circonstance ayant une incidence sur la valeur du bien-fonds », et non à tous les facteurs qui peuvent s’avérer importants dans le contexte de l’évaluation fiscale. En particulier, l’argument selon lequel les par. 26(1) et 26(3), considérés ensemble, empêchent un évaluateur de tenir compte, conformément au par. 26(3.2), de l’effet des intérêts à bail sur la valeur réelle est

condition, therefore, is clearly intended to apply as its position within the text of s. 26(3) suggests — that is, only to “other circumstances affecting the value of the land and improvements”, and not to the other factors listed in s. 26(3) or to the additional consideration permitted under s. 26(3.2).

[25] Turning to Musqueam’s argument which relies upon the text of s. 26(3.2)’s reference to a “restriction” placed “by the band”, it bears stressing that the full phrase which appears in s. 26(3.2) is “any restriction placed on the use of the land” (emphasis added). In my view, the grammatical and ordinary meaning of this text is not as narrow as Musqueam submits. It is simply not possible to view the term “any restriction” as exclusively descriptive of a restrictive covenant. There is nothing in s. 26(3.2) or anywhere else in the Bylaw which is remotely supportive of such a confined meaning. It must also be borne in mind that the text of s. 26(3.2) has *always* contained the term “any restriction”, which strongly suggests that the retention of that term in the amendment to s. 26(3.2) cannot be taken as having reduced the scope of restrictions that may be considered.

[26] Musqueam points to two decisions from British Columbia — *Central Park Citizen Society and Westbank Holdings Ltd. v. Westgate Shopping Centre Ltd.*, 2001 BCCA 268, 155 B.C.A.C. 1. They are, however, of no assistance. *Central Park Citizen Society* concerned the common law rule that restrictions on use will be relevant to assessments only if they run with the land. *Westbank Holdings* states the criteria to be met for a restrictive covenant to exist. Neither of these authorities supports Musqueam’s submission that s. 26(3.2)’s reference to “any restriction” was intended to capture only restrictive covenants.

compromis par l’inclusion, au par. 26(3), des facteurs que sont « l’utilisation actuelle » et « [le] revenu ou [. . .] la valeur locative », qui seraient probablement « incompatibles avec le paragraphe (1) ». Par conséquent, cette condition est manifestement censée s’appliquer, comme le suggère l’endroit où elle se trouve dans le texte du par. 26(3), uniquement à « toute autre circonstance ayant une incidence sur la valeur du bien-fonds et ses améliorations », et non aux autres facteurs énumérés au par. 26(3) ni aux facteurs additionnels que le par. 26(3.2) permet de prendre en compte.

[25] Pour ce qui est de l’argument des Musqueams qui repose sur la mention, au par. 26(3.2), de toute [TRADUCTION] « restriction imposée par la bande », il convient de signaler que le texte complet de cette partie du par. 26(3.2) est le suivant : « *toute* restriction imposée [. . .] quant à l’utilisation du bien-fonds » (italiques ajoutés). À mon avis, le sens ordinaire et grammatical de ce texte n’est pas aussi limité que le prétendent les Musqueams. Il n’est simplement pas possible que les termes « toute restriction » renvoient exclusivement à une clause restrictive. Rien dans le par. 26(3.2), ni ailleurs dans le texte du Règlement, n’étaye un tant soit peu un sens aussi circonscrit. Il faut également se rappeler que les termes « toute restriction » ont *toujours* fait partie du texte du par. 26(3.2), ce qui indique fortement que le fait qu’ils aient été repris dans la modification apportée au par. 26(3.2) ne permet pas de dire qu’ils réduisent la portée des restrictions qui peuvent être prises en compte.

[26] Les Musqueams citent deux décisions de la Colombie-Britannique — *Central Park Citizen Society* et *Westbank Holdings Ltd. c. Westgate Shopping Centre Ltd.*, 2001 BCCA 268, 155 B.C.A.C. 1. Ces décisions ne sont toutefois d’aucun secours. *Central Park Citizen Society* concerne la règle de common law selon laquelle les restrictions quant à l’utilisation ne seront utiles pour les évaluations que si elles se rattachent au bien-fonds. *Westbank Holdings* énonce les critères auxquels il faut satisfaire pour établir l’existence d’une clause restrictive. Aucune de ces décisions n’étaye l’argument des Musqueams selon lequel la mention, au par. 26(3.2), de [TRADUCTION] « toute restriction » ne visait que les clauses restric-

[27] Musqueam further argues that the term “placed . . . by the band” in s. 26(3.2) bars consideration of the lease with the Club. Section 1(1) of the Bylaw defines the “band” as Musqueam. And, since the lease was concluded with the Crown (and not Musqueam), the use restriction contained in the lease was not “placed . . . by the band”. The Court of Appeal, Musqueam says, was wrong to read into s. 26(3.2) the words “on behalf of”, thereby allowing the Assessor to consider restrictions on use that Musqueam had not placed.

[28] I agree with Musqueam that, if the Assessor is to consider a restriction under s. 26(3.2), it must be a restriction that was actually placed by Musqueam, and not by the Crown. That said, the legal mechanism by which reserve lands could be leased at the time this lease was granted supports the conclusion that the use restriction contained therein was in fact placed *by Musqueam* and may therefore be considered by the Assessor. While it is true that the lease was between the Club and the Crown, and not between the Club and Musqueam, the Crown’s intervention was necessitated by the *Indian Act* which, as the chambers judge noted, provided at the material time that reserve lands could not be leased without first being surrendered to the Crown. Section 26(3.2) of the Bylaw must be read in light of this statutorily mandated Crown role in taking title to reserve lands which are to be leased. Without more, the fact of that role does not preclude a finding that the use restriction in the lease was placed “by the band”. The only way Musqueam could have placed the use restriction in the lease was through the Crown’s intervention.

[29] That the use restriction in the lease was placed by Musqueam, and not by the Crown, is also affirmed by the agreed statement of facts, and more

[27] Les Musqueams affirment en outre que les termes [TRADUCTION] « imposée par la bande » qui figurent au par. 26(3.2) empêchent qu’il soit tenu compte du bail conclu avec le club de golf. Selon le par. 1(1) du Règlement, la « bande » (*band*) s’entend des Musqueams. Et comme le bail a été conclu avec Sa Majesté (et non les Musqueams), la restriction quant à l’utilisation contenue dans le bail n’a pas été « imposée par la bande ». Les Musqueams affirment que la Cour d’appel a eu tort d’ajouter par interprétation au par. 26(3.2) les mots [TRADUCTION] « pour le compte de », autorisant ainsi l’évaluateur à tenir compte de restrictions quant à l’utilisation que les Musqueams n’avaient pas imposées.

[28] Je suis d’accord avec les Musqueams pour dire que, si l’évaluateur doit tenir compte d’une restriction visée au par. 26(3.2), il doit s’agir d’une restriction que les Musqueams ont eux-mêmes imposée, et non d’une restriction imposée par Sa Majesté. Cela dit, le mécanisme juridique par lequel les terres de réserve pouvaient être louées à l’époque où le bail en cause a été conclu appuie la conclusion suivant laquelle la restriction quant à l’utilisation prévue au bail a, en réalité, été imposée *par les Musqueams*, et par conséquent, l’évaluateur peut en tenir compte. Il est vrai que le bail a été conclu entre le club de golf et Sa Majesté, et non entre le club de golf et les Musqueams, mais l’intervention de Sa Majesté était rendue nécessaire par la *Loi sur les Indiens*, laquelle, comme l’a fait remarquer la juge siégeant en cabinet, prévoyait alors que les terres d’une réserve ne pouvaient être louées que si elles étaient d’abord cédées à Sa Majesté. Le paragraphe 26(3.2) du Règlement doit être interprété à la lumière de ce rôle conféré par la loi à Sa Majesté qui l’obligeait à acquérir le titre sur les terres de réserve devant être louées. Sans aucun autre élément, l’existence de ce rôle n’empêche pas de conclure que la restriction quant à l’utilisation prévue au bail était imposée « par la bande ». Seule une intervention de Sa Majesté pouvait permettre aux Musqueams d’inclure au bail une restriction quant à l’utilisation des terres louées.

[29] L’exposé conjoint des faits, et plus particulièrement les conclusions de fait tirées dans la décision *Guerin c. La Reine*, [1982] 2 C.F. 385 (1^{re} inst.), —

particularly by the findings of fact made in *Guerin v. The Queen*, [1982] 2 F.C. 385 (T.D.), adopted by all parties for the purposes of this appeal.

[30] The trial judge's finding in *Guerin* of a breach of trust by the Crown arose from its decision to lease the lands on terms inconsistent with Musqueam's intention. Further, he found that Musqueam's intention was to lease the lands to the Club:

I have said the Crown knew, at that stage, it was a potential trustee. It knew of the intent of the Band to surrender the lands. The resolution, set out above, does not refer to an unqualified surrender for leasing to anyone. The whole implication of the resolution is that the contemplated surrender was for purposes of a lease with the golf club on terms.

. . . From April 7, 1957 on, all discussions with the Band Council were confined to the proposed lease of those particular lands to the golf club.

The defendant, through the personnel and officials of the Indian Affairs Branch, breached her duty as a trustee. The 162 acres were not leased to the golf club on the terms and conditions authorized by the Band. [pp. 417-18]

[31] Musqueam stresses that there is nothing in the *Guerin* trial decision, the record or the surrender document that supports the conclusion that Musqueam itself placed the restriction on the use of the lands. It points in particular to the broad language of the surrender document, which mentioned neither the lease nor the Club, but simply states that the lands are surrendered in trust to the Crown to be leased "upon such terms as the Government of Canada may deem most conducive to our Welfare and that of our people" (cited in *Guerin* (F.C.), at p. 407).

auxquelles toutes les parties aux présentes se sont ralliées pour les besoins du présent pourvoi —, confirme lui aussi que ce sont les Musqueams, et non Sa Majesté, qui ont inscrit dans le bail la restriction quant à l'utilisation.

[30] Dans l'affaire *Guerin*, le juge de première instance a conclu que le manquement de Sa Majesté à son obligation de fiduciaire découlait de sa décision de louer les terres à des conditions qui ne correspondaient pas à la volonté des Musqueams. Il a en outre conclu que les Musqueams avaient voulu louer les terrains au club de golf :

Comme je l'ai dit, la Couronne savait, à ce stade, qu'elle pouvait devenir fiduciaire. Elle savait que la bande avait l'intention de céder les terrains. La résolution précitée ne parle pas d'une cession sans condition pour location à qui l'on voudra. L'ensemble de la résolution sous-entend que la cession est faite pour location, à certaines conditions, au club de golf.

. . . À compter du 7 avril 1957, toutes les discussions avec le conseil de bande se rapportent à la location envisagée de ces terrains au club de golf.

La défenderesse, par son personnel et les fonctionnaires de la Direction des affaires indiennes, a manqué à ses obligations de fiduciaire. Les 162 acres n'ont pas été louées au club de golf aux conditions que la bande indienne avait autorisées. [p. 417-418]

[31] Les Musqueams soulignent que rien dans la décision en première instance dans *Guerin*, ni dans le dossier ou l'acte de cession, n'étaye la conclusion selon laquelle la restriction quant à l'utilisation des terres a été imposée par les Musqueams eux-mêmes. Ils signalent en particulier les termes généraux de l'acte de cession — lequel ne comporte aucune mention du bail ni du club de golf — qui indique simplement que les terres sont cédées à Sa Majesté, en fiducie, pour être louées [TRADUCTION] « aux conditions, que le gouvernement du Canada jugera les plus favorables à notre bien-être et à celui de notre peuple » (cité dans *Guerin* (C.F.), p. 407).

[32] Ironically, it was the Crown which, in *Guerin*, relied upon the broad language of the surrender document in arguing that it could lease the lands on such terms as it saw fit. Recognizing the importance of Musqueam’s intended terms and the statutory context within which the surrender was made, the trial judge in *Guerin* — as I have already noted above — specifically rejected that argument, noting that “[t]he whole implication of the resolution is that the contemplated surrender was for purposes of a lease with the golf club on terms.” The significance of these terms was also unanimously recognized by this Court (see *Guerin*, at p. 388, per Dickson J. (as he then was); p. 354, per Wilson J.; and p. 393, per Estey J.).

[33] While, therefore, the surrender document makes no mention of the lease or the Club, the context in which the surrender occurred and the lands were demised clarifies that Musqueam intended that the lands be leased to the Club. It was not necessary for Musqueam to have stipulated a specific restriction on use, since it is implicit from this context that the lands would be used as a golf and country club. Given that context, the use restriction in the lease was placed “by the band”. To conclude otherwise would be to depart from the unavoidable implications of the findings of fact which supported this Court’s decision in *Guerin* to order the Crown to compensate Musqueam for its unconscionable conduct.

IV. Conclusion and Disposition

[34] Section 26(3.2) permits the Assessor to consider the use restriction in the lease between the Crown and the Club in determining the value of the demised reserve lands for assessment purposes. I would therefore dismiss the appeal, with costs.

Appeal dismissed with costs.

[32] Ironiquement, c’est Sa Majesté qui, dans l’affaire *Guerin*, s’appuyait sur les termes généraux de l’acte de cession pour affirmer qu’elle pouvait louer les terres aux conditions qu’elle jugeait indiquées. Après avoir reconnu l’importance des conditions posées par les Musqueams et du contexte législatif dans lequel la cession a été réalisée, le juge de première instance dans *Guerin* — comme je l’ai fait remarquer — a spécifiquement rejeté cet argument, signalant que « [l]’ensemble de la résolution sous-entend que la cession est faite pour location, à certaines conditions, au club de golf. » La Cour à l’unanimité a reconnu l’importance de ces conditions (voir *Guerin*, p. 388, le juge Dickson (plus tard Juge en chef); p. 354, la juge Wilson; et p. 393, le juge Estey).

[33] Or, il est vrai que l’acte de cession ne comporte aucune mention du bail ni du club de golf, mais le contexte dans lequel la cession a eu lieu et les terres ont été cédées à bail montre clairement que les Musqueams voulaient que les terres soient louées au club de golf. Il n’était pas nécessaire que les Musqueams aient prévu une clause précise pour restreindre l’utilisation, puisqu’il était implicite dans ce contexte que les terres seraient utilisées comme terrain de golf. Compte tenu de ce contexte, la restriction quant à l’utilisation prévue au bail était imposée « par la bande ». Tirer une conclusion différente irait à l’encontre des effets inévitables des conclusions de fait sur lesquelles reposait la décision prise par la Cour dans l’arrêt *Guerin* d’ordonner à Sa Majesté d’indemniser les Musqueams pour sa conduite inéquitable.

IV. Conclusion et dispositif

[34] Le paragraphe 26(3.2) autorise l’évaluateur à tenir compte de la restriction quant à l’utilisation prévue au bail conclu entre Sa Majesté et le club de golf pour déterminer, aux fins d’évaluation, la valeur des terres de réserve cédées à bail. Par conséquent, je suis d’avis de rejeter le pourvoi, avec dépens.

Pourvoi rejeté avec dépens.

Solicitors for the appellant: Mandell Pinder, Vancouver.

Solicitors for the respondent the Assessor for the Musqueam Indian Band: Crease Harman, Victoria.

Solicitors for the respondent the Shaughnessy Golf and Country Club: Hunter Litigation Chambers, Vancouver; Farris, Vaughan, Wills & Murphy, Vancouver.

Solicitors for the intervener: Nanda & Company, Edmonton.

Procureurs de l'appelante : Mandell Pinder, Vancouver.

Procureurs de l'intimé Assessor for the Musqueam Indian Band : Crease Harman, Victoria.

Procureurs de l'intimé Shaughnessy Golf and Country Club : Hunter Litigation Chambers, Vancouver; Farris, Vaughan, Wills & Murphy, Vancouver.

Procureurs de l'intervenant : Nanda & Company, Edmonton.