

T-545-97

T-545-97

**Nunavik Inuit as represented by Makivik Corporation** (*Applicant*)

**Les Inuit du Nunavik, représentés par la Société Makivik** (*demanderesse*)

v.

c.

**The Minister of Canadian Heritage and The Attorney General of Canada** (*Respondents*)

**Le ministre du Patrimoine canadien et le procureur général du Canada** (*défendeurs*)

and

et

**Her Majesty the Queen in Right of Newfoundland and Labrador Inuit Association** (*Interveners*)

**Sa Majesté la Reine du chef de Terre-Neuve et l'Association des Inuit du Labrador** (*intervenantes*)

*INDEXED AS: MAKIVIK CORP. v. CANADA (MINISTER OF CANADIAN HERITAGE) (T.D.)*

*RÉPERTORIÉ: SOCIÉTÉ MAKIVIK c. CANADA (MINISTRE DU PATRIMOINE CANADIEN) (1<sup>re</sup> INST.)*

Trial Division, Richard A.C.J.—Ottawa, January 6, 7, 8 and August 4, 1998.

Section de première instance, juge en chef adjoint Richard—Ottawa, 6, 7, 8 janvier et 4 août 1998.

*Native peoples — Lands — Negotiation of aboriginal land claims in context of treaty process — Minister of Canadian Heritage desiring to create Torngat National Park in Northern Labrador — Negotiations thereon between Minister, Newfoundland and Labrador Government, and Labrador Inuit Association — Nunavik Inuit, represented by Makivik Corp., with whom Federal Crown engaged in comprehensive land claims settlement negotiations, excluded from process because provincial government not recognizing them — Duty to consult and negotiate in good faith — Agreement in principle between federal government and applicant constituting recognition park cannot be established until negotiations completed.*

*Peuples autochtones — Terres — Négociation des revendications territoriales des autochtones dans le contexte du processus de négociation de traités — Le ministre du Patrimoine canadien désirait créer un parc national dans la région des monts Torngat, dans le nord du Labrador — Négociations y afférentes entre le ministre, le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador et l'Association des Inuit du Labrador — Les Inuit du Nunavik, représentés par la Société Makivik, avec qui la Couronne fédérale avait engagé des négociations au sujet de revendications territoriales globales, avaient été exclus du processus parce que le gouvernement provincial ne les reconnaissait pas — Obligation de consulter et de négocier de bonne foi — Entente de principe entre le gouvernement fédéral et la demanderesse constituant une reconnaissance que le parc ne peut pas être créé tant que les négociations ne sont pas terminées.*

*Constitutional law — Aboriginal and Treaty Rights — Negotiation of aboriginal land claims in context of treaty process — Minister of Canadian Heritage desiring to create Torngat National Park in Northern Labrador — Negotiations thereon between Minister of Canadian Heritage, Newfoundland and Labrador Government, and Labrador Inuit Association — Nunavik Inuit, with whom Federal Crown engaged in comprehensive land claims settlement negotiations, excluded from process because provincial government not recognizing them — Duty to consult and negotiate in good faith — Agreement in principle between federal government and applicant constituting recognition park cannot be established until negotiations completed.*

*Droit constitutionnel — Droits ancestraux ou issus de traités — Négociation des revendications territoriales des autochtones dans le contexte du processus de négociation des traités — Le ministre du Patrimoine canadien désirait créer un parc national dans la région des monts Torngat, dans le nord du Labrador — Négociations y afférentes entre le ministre du Patrimoine canadien, le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador et l'Association des Inuit du Labrador — Les Inuit du Nunavik, avec qui la Couronne fédérale avait engagé des négociations au sujet de revendications territoriales globales, avaient été exclus du processus parce que le gouvernement provincial ne les reconnaissait pas — Obligation de consulter et de négocier de bonne foi — Entente de principe entre le gouvernement fédéral et la demanderesse constituant une reconnaissance que le parc ne peut pas être créé tant que les négociations ne sont pas terminées.*

*Constitutional law — Distribution of powers — Minister of Canadian Heritage desiring to create Torngat National Park in Northern Labrador — Negotiations thereon between Minister, Newfoundland and Labrador Government, and Labrador Inuit Association — Nunavik Inuit, represented by Makivik Corp., with whom Federal Crown engaged in comprehensive land claims settlement negotiations, excluded from process because provincial government not recognizing them — Province of Newfoundland questioning Court's jurisdiction to grant relief impacting directly or indirectly on Province's constitutional authority over its lands, resources.*

Nunavik Inuit through Makivik Corporation were engaged in treaty negotiations with the Crown in right of Canada. Comprehensive claims were submitted pursuant to the federal government's *Comprehensive Land Claims Policy* of 1987. Under the 1993 *Federal Policy for the Settlement of Native Claims*, it is only after the Aboriginal claimant has met the tests for establishing Aboriginal rights or title as directed by the courts that the government will accept a comprehensive claim for negotiation. A framework agreement was signed. In 1993, the Minister of State for Indian Affairs and Northern Development confirmed that the claims of Nunavik Inuit to Aboriginal rights in certain parts of Labrador had been accepted for negotiation and advised that the government of Canada wished to begin substantive negotiations.

Canada's proposed Torngat Mountain National Park was being planned within the area which is the subject of negotiations pursuant to the treaty process between the applicant and the government of Canada. In November 1992, a study to determine the feasibility of establishing a new national park in the Torngat Mountains was announced by the federal Minister of State for the Environment, the Newfoundland and Labrador Minister of Tourism and Culture and the president of the Labrador Inuit Association (LIA). Parks Canada refused to allow Makivik Corporation to participate in the feasibility study at the Working Group or Steering Committee level following the provincial government's indication that it did not support Makivik's request. The area which the Working Group set out for study as well as the area within the boundaries proposed for the creation of the Park form 80% of the territory which is the subject of the claim by Nunavik Inuit and accepted for negotiation by the Government of Canada. In November 1997, Canada, the provincial government and the LIA announced that those three parties had ratified an agreement concerning settlement of the LIA's comprehensive land claim. The agreement provided, *inter alia*, for the inclusion of the proposed national park in a Labrador Inuit Settlement

*Droit constitutionnel — Partage des pouvoirs — Le ministre du Patrimoine canadien désirait créer un parc national dans la région des monts Torngat, dans le nord du Labrador — Négociations y afférentes entre le ministre, le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador et l'Association des Inuit du Labrador — Les Inuit du Nunavik, représentés par la Société Makivik, avec qui la Couronne fédérale avait engagé des négociations au sujet des revendications territoriales globales, avaient été exclus du processus parce que le gouvernement provincial ne les reconnaissait pas — La province de Terre-Neuve remettait en question la compétence de la Cour d'accorder une réparation influant directement ou indirectement sur le pouvoir constitutionnel conféré à la province, à l'égard des terres et ressources.*

Les Inuit du Nunavik, par l'entremise de Makivik, participaient à des négociations relatives à un traité avec la Couronne du chef du Canada. Des revendications globales avaient été soumises conformément à la *Politique des revendications territoriales globales* de 1987 du gouvernement fédéral. En vertu de la *Politique du gouvernement fédéral en vue du règlement des revendications autochtones* de 1993, le gouvernement accepte une revendication globale aux fins de la négociation uniquement après que le demandeur autochtone a satisfait aux critères permettant d'établir les droits ancestraux ou le titre aborigène conformément aux exigences des tribunaux. Un accord cadre a été signé. En 1993, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien a confirmé que les revendications des Inuit du Nunavik concernant les droits ancestraux que ceux-ci possèdent sur certaines parties du Labrador avaient été acceptées aux fins de la négociation et a fait savoir que le gouvernement du Canada voulait entamer les négociations au fond.

Le parc national des monts Torngat envisagé par le Canada devait être situé dans la région faisant l'objet des négociations conformément au processus de négociation dans lequel la demanderesse et le gouvernement du Canada s'étaient engagés. En novembre 1992, le ministre fédéral de l'Environnement, le ministre du Tourisme et de la Culture de Terre-Neuve et du Labrador et le président de l'Association des Inuit du Labrador (l'AIL) ont annoncé qu'une étude serait effectuée en vue de déterminer s'il était possible de créer un nouveau parc national dans la région des monts Torngat. Parcs Canada a refusé de permettre à Makivik de participer aux travaux du groupe de travail et du comité directeur après que le gouvernement provincial eut fait savoir qu'il n'appuyait pas la demande de Makivik. La région que le groupe de travail devait étudier ainsi que la région située en-deçà des limites de l'éventuel parc forment 80 p. 100 du territoire visé par la revendication des Inuit du Nunavik que le gouvernement du Canada a acceptée aux fins de la négociation. En novembre 1997, le Canada, le gouvernement provincial et l'AIL ont annoncé qu'ils avaient ratifié une entente concernant le règlement de la revendication territoriale globale de l'AIL. L'entente prévoyait entre autres l'inclusion de l'éventuel parc national dans une région

Area over which the LIA and its members are to enjoy, *inter alia*, priority subsistence harvesting rights and the right to participate with governments in the management of wildlife, fish, plants and environmental assessment.

The issues were whether parties, having undertaken to engage in a treaty process in the current constitutional and policy context prevailing in Canada, thereby incur legally enforceable positive duties towards their partners in the treaty process and legally enforceable constraints on their conduct with respect to the issues and interests which are the object of the treaty negotiations. If yes, has the Crown in right of Canada breached its legally enforceable positive duties towards Makivik and Nunavik Inuit in the treaty process by acting as it did herein. The applicant sought declarations confirming the Crown's duty to negotiate, its fiduciary duty to the applicant, its obligation under subsection 91(24) of the *Constitution Act, 1867* and subsection 35(1) of the *Constitution Act, 1982*; and that the Crown cannot proceed with the creation of the Park until it has concluded a treaty with Nunavik Inuit. Newfoundland's position is that applicant's land claim is not substantiated and it questions the Court's jurisdiction to grant relief impacting upon the Province's constitutional authority over its lands and resources.

*Held*, the respondents have a duty to consult with the applicant prior to establishing a park reserve in Northern Labrador. That duty includes both the duty to inform and to listen. The respondents have a duty to consult and negotiate in good faith with the applicant its claims to Aboriginal rights in certain parts of Labrador, prior to the establishment of a national park in Northern Labrador. If an agreement between the Government of Canada and the Government of Newfoundland and Labrador to establish such a national park is reached before final land claim settlement, the lands are to be set aside as a national park reserve, pending land claim negotiations.

The following principles can be drawn from the cases over the last three decades: (1) It is the role of the court to assist and further the negotiation process. Where the federal government has agreed to negotiate claims, the public anticipates that the claims will be resolved by negotiation and by settlement; (2) Subsection 35(1) of the *Constitution Act, 1982* represents the recognition of Aboriginal rights in the treaty process and the government's obligation within that process; it is a specific constitutional basis upon which subsequent negotiations can take place and requires a just settlement for Aboriginal peoples; (3) A treaty process is

d'établissement des Inuit du Labrador où l'AIL et ses membres doivent notamment jouir de droits prioritaires d'exploitation à des fins de subsistance et du droit de collaborer avec les gouvernements à la gestion de la faune et de la flore ainsi qu'à l'évaluation environnementale.

Il s'agissait de savoir si, étant donné qu'elles s'étaient engagées dans un processus de négociation dans le contexte constitutionnel et politique qui existe à l'heure actuelle au Canada, les parties ont des obligations légalement exécutoires envers leurs partenaires dans le cadre du processus de négociation et sont assujetties à des restrictions ayant force obligatoire en vertu de la loi en ce qui concerne les questions et intérêts qui font l'objet des négociations relatives aux traités. Dans l'affirmative, la Couronne du chef du Canada a-t-elle violé les obligations légalement exécutoires qu'elle avait envers Makivik et les Inuit du Nunavik, dans le cadre du processus de négociation, en agissant comme elle l'a fait? La demanderesse sollicitait un jugement déclaratoire portant que la Couronne est tenue de négocier, qu'elle a une obligation de fiduciaire envers les demandeurs, qu'elle a une obligation en vertu du paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867* et du paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* et qu'elle ne peut pas procéder à la création du parc tant qu'elle n'aura pas signé un traité avec les Inuit du Nunavik. La province de Terre-Neuve soutient que la revendication territoriale des demandeurs n'est pas fondée et elle conteste la compétence que possède la Cour d'accorder une réparation influant sur le pouvoir constitutionnel conféré à la province à l'égard des terres et ressources.

*Jugement*: Les défendeurs ont l'obligation de consulter la demanderesse avant de créer une réserve de parc dans le nord du Labrador, et notamment l'obligation d'informer la demanderesse et de l'écouter. Les défendeurs ont l'obligation de consulter la demanderesse et de négocier de bonne foi avec elle au sujet des droits ancestraux revendiqués sur certaines parties du Labrador avant qu'un parc national soit créé dans le nord du Labrador. Si une entente entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador en vue de la création de parc national est conclue avant que la revendication territoriale soit réglée d'une façon définitive, les terres doivent être mises de côté à titre de réserve de parc national pendant la durée des négociations y afférentes.

La jurisprudence des trois dernières décennies permet d'établir les principes suivants: (1) Il incombe au tribunal d'aider et d'encourager le processus de négociation. Lorsque le gouvernement fédéral convient de négocier les revendications, le public s'attend à ce que celles-ci fassent l'objet de négociations et d'un règlement; (2) Le paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* reconnaît les droits ancestraux dans le cadre du processus de négociation et l'obligation qui incombe au gouvernement dans le cadre de ce processus; il constitue un fondement constitutionnel précis à partir duquel des négociations peuvent être entreprises et

entered into for the mutual benefit of both the Crown and the Aboriginal peoples; it should be solemnly respected; (4) The relationship between the Crown and Aboriginal peoples, as well as the dealings between the parties, should be given a generous interpretation in favour of the Aboriginal peoples; (5) The honour of the Crown is at stake in its dealings with the Aboriginal peoples; (6) There are additional considerations in cases dealing with Aboriginal rights. The fiduciary duty is enforceable and includes protection against unwarranted effects upon the Aboriginal interests; (7) The government's responsibility to safeguard the Aboriginal peoples' interests is equally applicable to the rights which relate to the land and the native interest in the land; (8) The federal jurisdiction and responsibilities pursuant to subsection 91(24) are tied to section 35 as well. The treaty process encompasses the transactions of Aboriginal rights as well as Aboriginal title.

The fiduciary relationship between the Crown and the Aboriginal peoples may be satisfied by the involvement of Aboriginal peoples in decisions taken with respect to their lands. There is always a duty of consultation. And consultation is relevant to determining whether the infringement of Aboriginal rights is justified. The nature and scope of the duty will vary with the circumstances. Even where the minimum acceptable standard is consultation, this consultation must be in good faith, and with the intention of substantially addressing the concerns of the Aboriginal peoples whose rights and lands are at issue. Any negotiations should also include other Aboriginal nations which have a stake in the territory claimed. The Crown is under a moral, if not legal, duty to enter into and conduct those negotiations in good faith.

Although counsel for the respondent says that it is not his fault if Newfoundland does not want to talk to them (the Nunavik Inuit), and although the Province of Newfoundland has full constitutional authority over the lands in issue, national park reserves are managed under the *National Parks Act*, without prejudice to unresolved land claims. Traditional hunting, fishing and trapping activities of Aboriginal people continue. Standard land reversionary clauses are in place so that lands may be removed from park status if necessary to resolve land claims. Aboriginal rights which are recognized and affirmed by subsection 35(1) fall along a spectrum with respect to their degree of connection with the land. At one end are the practices, customs and traditions that are integral to the distinctive Aboriginal culture. At the other end, is Aboriginal title which is the right to the land itself. The possibility of joint title has been recognized by American courts. There may be cases in which two Aboriginal nations lived on a particular piece of land and recognized each other's entitlement to that land but nobody else's. The Agreement-in-principle between the federal government and

exige un règlement équitable en faveur des peuples autochtones; (3) Le processus de négociation est entrepris au profit tant de la Couronne que des peuples autochtones; il devrait être solennellement respecté; (4) Le rapport qui existe entre la Couronne et les peuples autochtones ainsi que les ententes conclues entre les parties devraient être interprétés d'une façon généreuse en faveur des peuples autochtones; (5) L'honneur de la Couronne est en jeu lorsqu'elle traite avec les peuples autochtones; (6) Des considérations additionnelles s'appliquent aux affaires dans lesquelles les droits ancestraux sont en cause. L'obligation de fiduciaire est exécutoire et comprend la protection contre les effets injustifiés sur les droits autochtones; (7) La responsabilité qui incombe au gouvernement de protéger les droits des peuples autochtones s'applique également aux droits qui se rapportent aux terres et aux intérêts autochtones y afférents; (8) La compétence et les responsabilités fédérales prévues au paragraphe 91(24) sont également rattachées à l'article 35. Le processus de négociation englobe les droits ancestraux ainsi que le titre aborigène.

Il est possible de respecter le rapport de fiduciaire qui existe entre la Couronne et les peuples autochtones en faisant participer les peuples autochtones aux décisions qui sont prises à l'égard de leurs terres. Il y a toujours obligation de consultation. La question de savoir si le groupe autochtone a été consulté est pertinente lorsqu'il s'agit de déterminer si la violation des droits ancestraux est justifiée. La nature et l'étendue de l'obligation dépendent des circonstances. Même lorsque la norme minimale acceptable est la consultation, cette consultation doit être menée de bonne foi, dans l'intention de réellement tenir compte des préoccupations des peuples autochtones dont les droits et terres sont en jeu. Toute négociation devrait également comprendre les autres nations autochtones qui ont un intérêt sur le territoire revendiqué. La Couronne a l'obligation morale, sinon légale, d'entamer et de mener ces négociations de bonne foi.

L'avocat des défendeurs dit que ce n'est pas de sa faute si Terre-Neuve ne veut pas leur parler (les Inuit de Nunavik), et la province de Terre-Neuve possède un plein pouvoir constitutionnel à l'égard du territoire ici en cause, mais les réserves de parc national sont gérées en vertu de la *Loi sur les parcs nationaux*, sous réserve des revendications territoriales non réglées. Les activités traditionnelles de chasse, de pêche et de piégeage des peuples autochtones se poursuivent. Des clauses normales de réversion des terres sont en place de façon que les terres puissent être soustraites à la création du parc au besoin aux fins du règlement des revendications territoriales. Les droits ancestraux qui sont reconnus et confirmés par le paragraphe 35(1) s'étalent le long d'un spectre, en fonction de leur degré de rattachement avec le territoire visé. À une extrémité du spectre, il y a les coutumes, pratiques et traditions faisant partie intégrante de la culture autochtone distinctive. À l'autre extrémité, il y a un titre aborigène, c'est-à-dire le droit au territoire lui-même. La possibilité d'un titre conjoint a été reconnue par les tribunaux américains. Il est possible que deux nations

the applicant recognizes that a park cannot be established until negotiations are completed.

autochtones aient vécu sur un territoire particulier et que chacune ait reconnu les droits de l'autre sur ce territoire, mais non ceux de tiers. L'entente de principe conclue entre le gouvernement fédéral et la demanderesse reconnaît qu'un parc ne peut pas être créé tant que les négociations ne sont pas terminées.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Constitution Act, 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5], s. 91(24).  
*Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], s. 35 (as am. by SI/84-102, s. 2).  
*Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 2(1) "federal board, commission or other tribunal" (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 1), 18 (as am. *idem*, s. 4), 18.1 (as enacted *idem*, s. 5), 18.4 (as enacted *idem*).  
*National Parks Act*, R.S.C., 1985, c. N-14.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*Delgamuukw v. British Columbia*, [1997] 3 S.C.R. 1010; (1997), 153 D.L.R. (4th) 193; 99 B.C.A.C. 161; [1998] 1 C.N.L.R. 14; 220 N.R. 161; *R. v. Sparrow*, [1990] 1 S.C.R. 1075; (1990), 70 D.L.R. (4th) 385; [1990] 4 W.W.R. 410; 46 B.C.L.R. (2d) 1; 56 C.C.C. (3d) 263; [1990] 3 C.N.L.R. 160; 111 N.R. 241; *R. v. Van der Peet*, [1996] 2 S.C.R. 507; (1996), 137 D.L.R. (4th) 289; [1996] 9 W.W.R. 1; 80 B.C.A.C. 81; 23 B.C.L.R. (3d) 1; 109 C.C.C. (3d) 1; [1996] 4 C.N.L.R. 177; 50 C.R. (4th) 1; 200 N.R. 1; 130 W.A.C. 81; *Montana Band of Indians v. Canada*, [1991] 2 F.C. 30; [1991] 2 C.N.L.R. 88; (1991), 120 N.R. 200 (C.A.); *MacMillan Bloedel Ltd. v. Mullin; Martin v. R. in Right of B.C.*, [1985] 3 W.W.R. 577; (1985), 61 B.C.L.R. 145; [1985] 2 C.N.L.R. 58 (C.A.); *Simon v. The Queen et al.*, [1985] 2 S.C.R. 387; (1985), 71 N.S.R. (2d) 15; 24 D.L.R. (4th) 390; 171 A.P.R. 15; 23 C.C.C. (3d) 238; [1986] 1 C.N.L.R. 153; 62 N.R. 366; *R. v. Sioui*, [1990] 1 S.C.R. 1025; (1990), 70 D.L.R. (4th) 427; 56 C.C.C. (3d) 225; [1990] 3 C.N.L.R. 127; 109 N.R. 22; 30 Q.A.C. 280; *Union of Nova Scotia Indians v. Canada (Attorney General)*, [1997] 1 F.C. 325; (1996), 22 C.E.L.R. (N.S.) 293; [1997] 4 C.N.L.R. 280; 122 F.T.R. 81 (T.D.).

##### REFERRED TO:

*Calder et al. v. Attorney-General of British Columbia*, [1973] S.C.R. 313; (1973), 34 D.L.R. (3d) 145; [1973]

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

- Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5], art. 91(24).  
*Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 35 (mod. par TR/84-102, art. 2).  
*Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 2(1) «office fédéral» (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 1), 18 (mod., *idem*, art. 4), 18.1 (édicte, *idem*, art. 5), 18.4 (édicte, *idem*).  
*Loi sur les parcs nationaux*, L.R.C. (1985), ch. N-14.

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Delgamuukw c. Colombie-Britannique*, [1997] 3 R.C.S. 1010; (1997), 153 D.L.R. (4th) 193; 99 B.C.A.C. 161; [1998] 1 C.N.L.R. 14; 220 N.R. 161; *R. c. Sparrow*, [1990] 1 R.C.S. 1075; (1990), 70 D.L.R. (4th) 385; [1990] 4 W.W.R. 410; 46 B.C.L.R. (2d) 1; 56 C.C.C. (3d) 263; [1990] 3 C.N.L.R. 160; 111 N.R. 241; *R. c. Van der Peet*, [1996] 2 R.C.S. 507; (1996), 137 D.L.R. (4th) 289; [1996] 9 W.W.R. 1; 80 B.C.A.C. 81; 23 B.C.L.R. (3d) 1; 109 C.C.C. (3d) 1; [1996] 4 C.N.L.R. 177; 50 C.R. (4th) 1; 200 N.R. 1; 130 W.A.C. 81; *Bande indienne de Montana c. Canada*, [1991] 2 C.F. 30; [1991] 2 C.N.L.R. 88; (1991), 120 N.R. 200 (C.A.); *MacMillan Bloedel Ltd. v. Mullin; Martin v. R. in Right of B.C.*, [1985] 3 W.W.R. 577; (1985), 61 B.C.L.R. 145; [1985] 2 C.N.L.R. 58 (C.A.); *Simon c. La Reine et autres*, [1985] 2 R.C.S. 387; (1985), 71 N.S.R. (2d) 15; 24 D.L.R. (4th) 390; 171 A.P.R. 15; 23 C.C.C. (3d) 238; [1986] 1 C.N.L.R. 153; 62 N.R. 366; *R. c. Sioui*, [1990] 1 R.C.S. 1025; (1990), 70 D.L.R. (4th) 427; 56 C.C.C. (3d) 225; [1990] 3 C.N.L.R. 127; 109 N.R. 22; 30 Q.A.C. 280; *Union of Nova Scotia Indians v. Canada (Procureur général)*, [1997] 1 C.F. 325; (1996), 22 C.E.L.R. (N.S.) 293; [1997] 4 C.N.L.R. 280; 122 F.T.R. 81 (1<sup>re</sup> inst.).

##### DÉCISIONS MENTIONNÉES:

*Calder et autres c. Procureur général de la Colombie-Britannique*, [1973] R.C.S. 313; (1973), 34 D.L.R. (3d)

4 W.W.R. 1; conf. (1970), 13 D.L.R. (3d) 64 (B.C.C.A.); *Guerin et al. v. The Queen et al.*, [1984] 2 S.C.R. 335; (1984), 13 D.L.R. (4th) 321; [1984] 6 W.W.R. 481; 59 B.C.L.R. 301; [1985] 1 C.N.L.R. 120; 20 E.T.R. 6; 55 N.R. 161; 36 R.P.R. 1; *United States v. Santa Fe Pacific R. Co.*, 314 U.S. 339 (1941).

145; [1973] 4 W.W.R. 1; conf. (1970), 13 D.L.R. (3d) 64 (C.A.C.-B.); *Guerin et autres c. La Reine et autre*, [1984] 2 R.C.S. 335; (1984), 13 D.L.R. (4th) 321; [1984] 6 W.W.R. 481; 59 B.C.L.R. 301; [1985] 1 C.N.L.R. 120; 20 E.T.R. 6; 55 N.R. 161; 36 R.P.R. 1; *United States v. Santa Fe Pacific R. Co.*, 314 U.S. 339 (1941).

## AUTHORS CITED

Canada. Dept. of Indian Affairs and Northern Development. *Statement of the Government of Canada on Indian Policy, 1969*. Ottawa, 1969.

Canada. Royal Commission on Aboriginal Peoples. *Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples*, Vol. 2 "Restructuring the Relationship". Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1996.

Indian and Northern Affairs Canada. *Comprehensive Land Claims Policy*. Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1987.

Indian and Northern Affairs Canada. *Federal Policy for the Settlement of Native Claims*. Ottawa: Minister of Indian Affairs and Northern Development, 1993.

Parks Canada. *Parks Canada Guiding Principles and Operational Policies*. Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1994.

## APPEARANCES:

*Peter W. Hutchins* and *David Schulze* for applicant.

*Alain A. C. Lafontaine* for respondents.

*Donald H. Burrage* for intervener, Her Majesty the Queen in Right of Newfoundland.

*Barbara A. McIsaac, Q.C.* and *Veryan N. G. Haysom* for intervener, Labrador Inuit Association.

## SOLICITORS OF RECORD:

*Hutchins, Soroka & Dionne*, Montréal, for applicant.

*Deputy Attorney General of Canada* for respondents.

*Department of Justice, Civil Division*, St. John's, Newfoundland, for intervener, Her Majesty the Queen in Right of Newfoundland.

*McCarthy Tétrault*, Ottawa, for intervener, Labrador Inuit Association.

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

## DOCTRINE

Affaires indiennes et du Nord Canada. *La Politique des revendications territoriales globales*. Ministre des Approvisionnement et Services Canada, 1987.

Affaires indiennes et du Nord Canada. *Politique du gouvernement fédéral en vue du règlement des revendications autochtones*. Ottawa: Ministre des Affaires indiennes et du Nord Canada, 1993.

Canada. Commission royale sur les peuples autochtones. *Rapport de la Commission sur les peuples autochtones*, vol. 2 «Une relation à redéfinir». Ottawa: Ministre des Approvisionnement et Services du Canada, 1996.

Canada. Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. *La politique indienne du gouvernement du Canada, 1969*. Ottawa, 1969.

Parcs Canada. *Principes directeurs et politiques de gestion de Parcs Canada*. Ottawa: Ministre des Approvisionnement et Services Canada, 1994.

## ONT COMPARU:

*Peter W. Hutchins* et *David Schulze* pour la demanderesse.

*Alain A. C. Lafontaine* pour les défendeurs.

*Donald H. Burrage* pour l'intervenante, Sa Majesté la Reine du chef de Terre-Neuve.

*Barbara A. McIsaac, c.r.* et *Veryan N. G. Haysom* pour l'intervenante, l'Association des Inuit du Labrador.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

*Hutchins, Soroka et Dionne*, Montréal, pour la demanderesse.

*Le sous-procureur général du Canada* pour les défendeurs.

*Ministère de la Justice, section civile*, St. John's (Terre-Neuve) pour l'intervenante, Sa Majesté la Reine du chef de Terre-Neuve.

*McCarthy Tétrault*, Ottawa, pour l'intervenante, l'Association des Inuit du Labrador.

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

RICHARD A.C.J.:

LE JUGE EN CHEF ADJOINT RICHARD:

I. Nature of the Proceedings

[1] This proceeding, commenced by an originating notice of motion dated March 26, 1997, raises serious issues concerning the negotiation of Aboriginal land claims in the context of the treaty process. It involves consideration of the division of powers between the federal government and the provinces and the applicability and scope of section 35 [as am. by SI/84-102, s. 2] of the *Constitution Act, 1982* [Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]. It does not involve, at this stage, the determination of substantive rights. As counsel for the applicant stated, this proceeding is about process. Counsel for the applicant advances the proposition that section 35 of the *Constitution Act, 1982* not only recognizes and affirms Aboriginal and treaty rights but also enshrines the treaty process itself in the Constitution. The treaty process and the duties of the parties arising out of that process, according to counsel, are constitutionally protected by section 35. This proceeding also raises the issue of the role of the courts in ensuring that negotiations within the treaty process are respectful of the duties and obligations of the parties.

[2] The decision, or more specifically the failure to act, which gives rise to this application is defined by the applicant as follows:

On February 19, 1997, Zebedee Nungak, the president of Makivik Corporation, wrote to the Respondent Minister of Canadian Heritage requesting within two weeks her confirmation that Canada would only proceed with the creation of the Torngat Mountains National Park with the consent of Nunavik Inuit and as part of the treaty process which Canada is engaged in with the representatives of Nunavik Inuit, the whole as appears from Exhibit 8 to the Affidavit of Sam Silverstone.

The Respondent Minister of Canadian Heritage has failed to provide the Applicants with the undertaking required by them in the letter of February 19, 1997.

I. Nature de l'instance

[1] La présente procédure, qui a été engagée le 26 mars 1997 au moyen d'un avis de requête introductive d'instance, soulève des questions sérieuses au sujet de la négociation des revendications territoriales des autochtones dans le contexte du processus de négociation de traités. Il y est question du partage des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ainsi que de l'applicabilité et de la portée de l'article 35 [mod. par TR/84-102, art. 2] de la *Loi constitutionnelle de 1982* [annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]]. À ce stade, il n'est pas question de déterminer des droits fondamentaux. Comme l'avocat de la demanderesse l'a dit, il s'agit ici d'une question de processus. L'avocat de la demanderesse avance la thèse selon laquelle l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* non seulement reconnaît et confirme les droits ancestraux et les droits issus de traités, mais enchâsse aussi dans la Constitution le processus de négociation lui-même. Selon l'avocat, le processus de négociation et les obligations y afférentes qui incombent aux parties sont constitutionnellement protégés par l'article 35. Cette procédure soulève également la question du rôle qui incombe aux tribunaux lorsqu'il s'agit de veiller à ce que les négociations découlant du processus de négociation respectent les devoirs et obligations des parties.

[2] La demanderesse définit comme suit la décision, ou plus précisément l'omission d'agir, qui a donné lieu à la présente demande:

[TRADUCTION] Le 19 février 1997, le président de la Société Makivik, Zebedee Nungak, a écrit au ministre du Patrimoine canadien pour lui demander de confirmer dans un délai de deux semaines que le Canada ne procéderait à la création du parc national des monts Torngat qu'avec le consentement des Inuit du Nunavik et dans le cadre du processus de négociation dans lequel le Canada et les représentants des Inuit du Nunavik se sont engagés, comme le montre la pièce 8 de l'affidavit de Sam Silverstone.

Le ministre du Patrimoine canadien a omis de prendre envers les demandeurs l'engagement que ceux-ci demandaient dans la lettre du 19 février 1997.

[3] The issues framed by the applicant are as follows:

- i) Do parties, having undertaken to engage in a treaty process in the current constitutional and policy context prevailing in Canada, thereby incur legally enforceable positive duties towards their partners in the treaty process and legally enforceable constraints on their conduct with respect to the issues and interests which are the object of the treaty negotiations?
- ii) If the answer to i) is in the affirmative, has the Crown in right of Canada breached its legally enforceable positive duties towards Makivik and Nunavik Inuit in the treaty process:
  - a) by doggedly continuing towards the establishment of the Torngat National Park in Northern Labrador notwithstanding the treaty process engaged with Nunavik Inuit, and
  - b) by systematically allowing Nunavik Inuit to be excluded from the substantive process leading to the establishment of the Park, and
  - c) by refusing at the same time to discuss the establishment of the Park within the context of the treaty negotiations with Nunavik Inuit?

[4] The relief sought by the applicant is as follows:

Declare that the Crown in Right of Canada has a duty to negotiate treaties with Aboriginal peoples in good faith and that the Respondent Minister of Canadian Heritage, as a Minister of the Crown, is bound by such duty.

Declare that the Crown in Right of Canada, by accepting for negotiation the Nunavik Inuit assertion of rights in and the resulting claims to Labrador, by advising Nunavik Inuit that the Government of Canada wished to begin substantive negotiations, and by commencing negotiations pursuant to a Negotiation Framework Agreement with Makivik, recognized the assertion of rights by and the resulting claim of the Nunavik Inuit and engaged its responsibility to negotiate a treaty in good faith with Nunavik Inuit and to make every reasonable effort to conclude and sign a treaty with Nunavik Inuit.

Declare that the Crown in right of Canada recognized a Nunavik Inuit Aboriginal interest in the lands at issue by accepting for negotiation the Nunavik Inuit assertion of

[3] La demanderesse a formulé les questions comme suit:

[TRADUCTION]

- i) Étant donné qu'elles se sont engagées dans un processus de négociation dans le contexte constitutionnel et politique qui existe à l'heure actuelle au Canada, les parties ont-elles des obligations légalement exécutoires envers leurs partenaires dans le cadre du processus de négociation et sont-elles assujetties à des restrictions ayant force obligatoire en vertu de la loi à l'égard de leur conduite en ce qui concerne les questions et intérêts qui font l'objet des négociations relatives aux traités?
- ii) S'il est répondu à la question formulée en i) par l'affirmative, la Couronne du chef du Canada a-t-elle violé les obligations légalement exécutoires qu'elle avait envers Makivik et les Inuit du Nunavik, dans le cadre du processus de négociation:
  - a) en s'acharnant à créer le parc national des monts Torngat, dans le nord du Labrador, malgré le processus de négociation dans lequel elle s'est engagée avec les Inuit du Nunavik,
  - b) en faisant systématiquement en sorte que les Inuit du Nunavik soient exclus du processus fondamental menant à la création du parc, et
  - c) en refusant en même temps de discuter de la création du parc dans le contexte des négociations relatives au traité avec les Inuit du Nunavik?

[4] La demanderesse sollicite la réparation suivante:

[TRADUCTION] Un jugement déclaratoire portant que la Couronne du chef du Canada est tenue de négocier de bonne foi les traités avec les peuples autochtones et que le ministre du Patrimoine canadien, en sa qualité de ministre de la Couronne, est lié par cette obligation.

Un jugement déclaratoire portant qu'en acceptant de négocier les droits que les Inuit du Nunavik déclarent avoir sur le Labrador et les revendications en résultant, en informant les Inuit du Nunavik que le gouvernement du Canada voulait entreprendre des négociations au fond et en entamant des négociations conformément à une entente-cadre avec Makivik, la Couronne du chef du Canada a reconnu les droits que les Inuit du Nunavik déclarent avoir et la revendication en résultant et a engagé sa responsabilité en vue de négocier un traité de bonne foi avec les Inuit du Nunavik et de faire des efforts raisonnables pour conclure et signer un traité avec les Inuit du Nunavik.

Un jugement déclaratoire portant que la Couronne du chef du Canada a reconnu l'existence du droit ancestral des Inuit du Nunavik sur les terres en question en acceptant de

rights in and the resulting claims to Labrador, by advising Nunavik Inuit that the Government of Canada wished to begin substantive negotiations, and by commencing negotiations pursuant to a Negotiation Framework Agreement with Makivik.

Declare that the Respondent Minister of Canadian Heritage is in breach of the Crown's fiduciary duty to the Applicants by refusing to confirm to them that in territory covered by their treaty process with the government of Canada a national park will only be created pursuant to their treaty process.

Declare that section 91(24) of the *Constitution Act, 1867* and subsection 35(1) of the *Constitution Act, 1982* impose on the Crown an obligation to treat with Nunavik Inuit before creating a park on the territory concerning which the parties are involved in a treaty process with respect to Nunavik Inuit's Aboriginal rights.

Declare that the creation of a national park in the Torngat Mountains without the consent of the Nunavik Inuit would be a violation of their treaty process and therefore offends the rule against bad faith and is *ultra vires*.

Declare that for the Respondents to allow the designation for any purpose related to the establishment of a national park of lands under negotiation as part of the Applicants' treaty process is contrary to the Crown's duty to negotiate in good faith, endangers the integrity of the process and would substantially nullify its objective.

Declare that the Crown in Right of Canada cannot proceed with the creation of the proposed Torngat National Park until it has concluded a treaty with Nunavik Inuit in respect of their assertion of rights and resulting claim in Labrador which Canada has accepted for negotiation, or other arrangements satisfactory to them have been made.

## II. Background

[5] The events giving rise to this proceeding can be summarized as follows:

### a) Treaty Negotiations

[6] Nunavik Inuit through Makivik Corporation are currently engaged in treaty negotiations with the

négocier les droits que les Inuit du Nunavik déclarent avoir sur le Labrador et les revendications en résultant, en informant les Inuit du Nunavik que le gouvernement du Canada voulait entreprendre des négociations au fond, et en entreprenant des négociations conformément à une entente-cadre conclue avec Makivik.

Un jugement déclaratoire portant que le ministre du Patrimoine canadien viole l'obligation de fiduciaire que la Couronne a envers les demandeurs en refusant de confirmer que, sur le territoire visé par le processus de négociation entrepris avec le gouvernement du Canada un parc national ne sera créé que conformément au processus de négociation qui leur est applicable.

Un jugement déclaratoire portant que le paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867* et le paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* imposent à la Couronne l'obligation de traiter avec les Inuit du Nunavik avant de créer un parc sur le territoire à l'égard duquel les parties se sont engagées dans un processus de négociation relativement aux droits ancestraux des Inuit du Nunavik.

Un jugement déclaratoire portant que la création d'un parc national dans la région des monts Torngat sans le consentement des Inuit du Nunavik constituerait une violation du processus de négociation et viole donc la règle voulant qu'il n'y ait pas mauvaise foi et que la création dudit parc est inconstitutionnelle.

Un jugement déclaratoire portant que le fait pour les défendeurs de permettre la désignation, à toute fin liée à la création d'un parc national, des terres visées par les négociations dans le cadre du processus de négociation dans lequel les demandeurs se sont engagés est contraire à l'obligation qui incombe à la Couronne de négocier de bonne foi, met en danger l'intégrité du processus et porterait fortement atteinte à son objectif.

Un jugement déclaratoire portant que la Couronne du chef du Canada ne peut pas procéder à la création du parc national des monts Torngat projeté tant qu'elle n'aura pas signé un traité avec les Inuit du Nunavik à l'égard des droits que ceux-ci déclarent avoir sur le Labrador et de la revendication en résultant, que le Canada a accepté de négocier, ou tant que d'autres dispositions qui conviennent aux Inuit de Nunavik n'auront pas été prises.

## II. Les faits

[5] Les événements qui ont donné lieu à la présente procédure peuvent être résumés comme suit:

### a) Négociations relatives au traité

[6] Les Inuit du Nunavik, par l'entremise de Makivik, participent à l'heure actuelle à des négocia-

Crown in right of Canada.

[7] In 1987, Nunavik Inuit through Makivik Corporation submitted their comprehensive claim pursuant to the federal government's *Comprehensive Land Claims Policy* of 1987.

[8] The Crown in right of Canada in the *Federal Policy for the Settlement of Native Claims*, March 1993, has identified the purpose of treaty negotiations as follows [at page 7]:

Comprehensive claims settlements are negotiated to clarify the rights of Aboriginal groups to lands and resources, in a manner that will facilitate their economic growth and contribute to the development of Aboriginal self-government. Settlements are intended to ensure that the interests of Aboriginal groups in resource management and environmental protection are recognized, and that claimants share in the benefits of development.

[9] The decision by the federal government to accept a comprehensive claim for negotiation is not taken lightly but in fact only after the Aboriginal claimant has met the tests for establishing Aboriginal rights or title as directed by the courts. This is expressly acknowledged in the *Federal Policy for the Settlement of Native Claims*, March 1993.

[10] For the federal government to accept a comprehensive claims submission under the *Federal Policy for the Settlement of Native Claims*, March 1993, an Aboriginal group must demonstrate all of the following [at pages 5-6]:

1. The Aboriginal group is, and was, an organized society.
2. The organized society has occupied the specific territory over which it asserts Aboriginal title since time immemorial. The traditional use and occupancy of the territory must have been sufficient to be an established fact at the time of assertion of sovereignty by European nations.

tions relatives à un traité avec la Couronne du chef du Canada.

[7] En 1987, les Inuit du Nunavik, par l'entremise de Makivik, ont soumis leur revendication globale conformément à *La Politique des revendications territoriales globales* de 1987 du gouvernement fédéral.

[8] Dans la *Politique du gouvernement fédéral en vue du règlement des revendications autochtones* du mois de mars 1993, la Couronne du chef du Canada a déterminé le but des négociations relatives au traité comme suit [aux pages 7 et 8]:

Les règlements des revendications territoriales sont négociés afin d'apporter des éclaircissements sur les droits des groupes autochtones aux terres et aux ressources d'une façon qui favorisera leur croissance économique et contribuera à la création de l'autonomie gouvernementale autochtone. Les règlements visent à assurer que les droits des groupes autochtones à la gestion des ressources et à la protection environnementale sont reconnus et que les requérants bénéficient des avantages de la mise en valeur.

[9] La décision du gouvernement fédéral d'accepter une revendication globale aux fins de la négociation n'est pas prise à la légère, mais uniquement après que le demandeur autochtone a satisfait aux critères permettant d'établir les droits ancestraux ou le titre aborigène conformément aux exigences des tribunaux. Cela est expressément reconnu dans la *Politique du gouvernement fédéral en vue du règlement des revendications autochtones* du mois de mars 1993.

[10] Pour que le gouvernement fédéral accepte une demande de revendication globale en vertu de la *Politique du gouvernement fédéral en vue du règlement des revendications autochtones* du mois de mars 1993, un groupe autochtone doit démontrer ce qui suit [aux pages 5 et 6]:

1. Le groupe autochtone est, et a été, une société organisée.
2. La société organisée a occupé le territoire particulier auquel elle prétend avoir un droit ancestral depuis des temps immémoriaux. L'utilisation et l'occupation traditionnelles du territoire doivent avoir été suffisantes pour qu'elles soient un fait établi au moment où les nations européennes ont prétendu à la souveraineté.

3. The occupation of the territory by the Aboriginal group was largely to the exclusion of other organized societies.
4. The Aboriginal group can demonstrate some continuing current use and occupancy of the land for traditional purposes.
5. The group's Aboriginal title and rights to resource use have not been dealt with by treaty.
6. Aboriginal title has not been eliminated by other lawful means.

[11] The federal government's *Comprehensive Land Claims Policy* of 1987 includes procedures involving the following steps:

1. Statement of Claim;
2. Acceptance of claims;
3. Preliminary negotiations;
4. Framework agreements;
5. Agreements-in-principle;
6. Final agreements.

[12] The *Comprehensive Land Claims Policy* of 1987 states with respect to the "framework agreements" [at page 24]:

Negotiations towards the development of a framework agreement will be initiated when the Minister of Indian Affairs and Northern Development judges the likelihood of successful negotiations to be high, . . . .

Framework agreements will be negotiated and will determine the scope, process, topics, and parameters for negotiation. Approaches to obtaining certainty with respect to lands and resources, and the order and timeframe of negotiations will also be provided for in the framework agreements.

Framework agreements, and substantial changes to them, will be considered and approved by the federal government.

[13] In the case of Nunavik Inuit, preliminary negotiations were initiated and concluded in the signing of a framework agreement.

[14] The steps taken in this process can be summarized as follows:

(1) Formal notice of the rights of Nunavik Inuit in Labrador and the offshore as recognized and affirmed

3. L'occupation du territoire par le groupe autochtone exclut en grande partie d'autres sociétés organisées.
4. Le groupe autochtone peut démontrer qu'il a toujours continué d'utiliser et d'occuper de façon ininterrompue les terres à des fins traditionnelles.
5. Les titres ancestraux du groupe et les droits à l'utilisation des ressources n'ont pas fait l'objet d'un traité.
6. Les titres ancestraux n'ont pas été abolis par d'autres moyens juridiques.

[11] La procédure prévue par *La Politique des revendications territoriales globales* de 1987 du gouvernement fédéral comporte les étapes suivantes:

1. Énoncé de la revendication
2. Acceptation de la revendication
3. Négociations préliminaires
4. Entente-cadre
5. Entente de principe
6. Entente finale

[12] *La Politique des revendications territoriales globales* de 1987 dit ceci, en ce qui concerne les «ententes-cadres» [à la page 24]:

On entreprendra des négociations en vue de l'élaboration d'une entente-cadre lorsque le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien jugera que les chances de succès des négociations sont fortes, [ . . ]

On négociera une entente-cadre qui servira à déterminer le processus et la portée des négociations, les sujets à traiter et les paramètres à respecter. Les moyens à employer pour obtenir la certitude concernant les terres et les ressources en question, ainsi que le calendrier des négociations, seront aussi prévus dans l'entente-cadre.

L'entente-cadre, de même que toute modification importante qu'on entend y apporter, seront présentées au gouvernement fédéral pour étude et approbation.

[13] En ce qui concerne les Inuit du Nunavik, des négociations préliminaires ont été engagées et ont abouti à la signature d'une entente-cadre.

[14] Les mesures prises dans le cadre de ce processus peuvent être résumées comme suit:

1) Un avis formel des droits que possèdent les Inuit du Nunavik sur le Labrador et la zone marine tels

in section 35 of the *Constitution Act, 1982* was given to the Government of Canada on April 1, 1985.

(2) On June 18, 1987, Makivik tabled on behalf of Inuit of Nunavik before the Office of Comprehensive Claims, Department of Indian Affairs and Northern Development, an initial statement of claim with respect to Northern Quebec Inuit land use and occupancy in Labrador and the offshore area surrounding Labrador.

(3) By letter dated November 7, 1990, the Honourable Tom Siddon, Minister of Indian Affairs and Northern Development, informed Senator Charlie Watt, President of Makivik Corporation that the Department had completed its review of Inuit of Nunavik's statement of claim and supporting documentation and that the Department in conjunction with the Department of Justice had concluded that the documentation submitted "did not meet the criteria of the department for acceptance of a comprehensive claim for negotiation".

(4) The Office of Comprehensive Claims notified Makivik that further additional data was required and identified six (6) additional areas of information that would be required before the Makivik statement of claim to Aboriginal rights in Labrador would be considered for acceptance for negotiations under the claims policy. The six (6) topics that needed to be addressed were:

- the archeology and pre-historic occupancy of the region identified in the comprehensive claim;
- the utilization of Labrador by the Inuit of Nunavik during historical time as defined by the Office of Comprehensive Claims to be from first European contact to the year 1930;
- the family histories or genealogical linkages that establish relationships between present day Inuit of Nunavik and the lands and offshore waters of Labrador;

qu'ils ont été reconnus et confirmés à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* a été donné au gouvernement du Canada le 1<sup>er</sup> avril 1985.

2) Le 18 juin 1987, Makivik a déposé pour le compte des Inuit du Nunavik devant le Bureau des revendications globales, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, un énoncé initial à l'égard de l'utilisation et de l'occupation des terres des Inuit dans le nord québécois, au Labrador, ainsi que de la zone située au large des côtes du Labrador.

3) Par une lettre datée du 7 novembre 1990, l'honorable Tom Siddon, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, a informé le sénateur Charlie Watt, président de Makivik, que le Ministère avait terminé son examen de l'énoncé des Inuit du Nunavik et des documents présentés à l'appui et qu'il avait conclu avec le ministère de la Justice que les documents soumis [TRADUCTION] «ne satisfaisaient pas aux critères du ministère en ce qui concerne l'acceptation d'une revendication globale aux fins de la négociation».

4) Le Bureau des revendications globales a avisé Makivik que des renseignements additionnels devraient être fournis et a indiqué six (6) catégories additionnelles de renseignements qui devraient être fournis avant que l'énoncé de Makivik concernant les droits ancestraux existant au Labrador soit examiné aux fins de l'acceptation en vertu de la politique relative aux revendications. Les six (6) catégories de renseignements en question sont ci-après énoncées:

- une preuve archéologique et une preuve concernant l'occupation préhistorique de la région désignée dans la revendication globale;
- l'utilisation du Labrador par les Inuit du Nunavik pendant les temps historiques, tels qu'ils ont été définis par le Bureau des revendications globales, à savoir la période allant des premiers contacts avec les Européens jusqu'à l'année 1930;
- les antécédents familiaux et les liens généalogiques qui établissent les relations existant entre les Inuit du Nunavik contemporains d'une part et les terres et la zone située au large de la côte du Labrador d'autre part;

- the historical development of the Port Burwell/Killiniq area in relationship to original settlement and relocations;
- the descriptions and analysis of the patterns of land use and occupancy in Labrador by the Inuit of Nunavik;
- a map that clearly identifies the claim area.

(5) Supplementary data integrated into the original statement of claim was provided to the Government on October 27, 1992, in the integrated statement of claim.

(6) The 1992 integrated statement of claim submitted by Makivik includes detailed mapping of Nunavik Inuit land and resource use and occupancy in Labrador indicating extensive and intensive land and resource use and occupancy throughout the area of the proposed national park.

(7) On June 23, 1993, the Minister of State for Indian Affairs and Northern Development confirmed that the claims of Nunavik Inuit to Aboriginal rights in certain parts of Labrador had been accepted for negotiation and advised that the Government of Canada wished to begin substantive negotiations.

(8) On August 19, 1993, the Government of Canada and Makivik executed a negotiation framework agreement, the stated purpose of which was to “promote efficient, effective, timely and orderly negotiations towards an Agreement-in-Principle” (paragraph 1.1), set out the parameters of the negotiation process, the scope of the negotiations and the agenda, funding and timetable of the negotiations (paragraph 1.2) and which provided *inter alia* in its preamble that the parties were undertaking the negotiations in good faith.

[15] The Government of Canada has recently reaffirmed that Makivik has “an accepted comprehensive claim in Northern Labrador” and that a treaty process is engaged between Canada and Nunavik Inuit, as appears more fully from the letters from Minister Ronald Irwin dated October 3, 1996, and October 26, 1996.<sup>1</sup>

– l'évolution historique de la région de Port Burwell-Killiniq par rapport à l'établissement initial et aux déplacements;

– les descriptions et analyses des tendances relatives à l'utilisation et à l'occupation des terres, au Labrador, par les Inuit du Nunavik;

– une carte indiquant clairement la région visée par la revendication.

5) Des renseignements supplémentaires intégrés à l'énoncé initial ont été fournis au gouvernement le 27 octobre 1992, dans l'énoncé intégré.

6) L'énoncé intégré de 1992 soumis par Makivik comprend des cartes détaillées des terres des Inuit du Nunavik et traite de l'utilisation des ressources et de l'occupation desdites terres au Labrador; il indique une utilisation et une occupation étendues et intensives dans toute la région du parc national projeté.

7) Le 23 juin 1993, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien a confirmé que les revendications des Inuit du Nunavik concernant les droits ancestraux que ceux-ci possèdent sur certaines parties du Labrador avaient été acceptées aux fins de la négociation et a fait savoir que le gouvernement du Canada voulait entamer les négociations au fond.

8) Le 19 août 1993, le gouvernement du Canada et Makivik ont signé une entente-cadre, dont le but était de «favoriser des négociations efficaces, expéditives et ordonnées en vue de la conclusion d'une entente de principe» (paragraphe 1.1) et dans laquelle étaient indiqués les paramètres du processus de négociation, la portée des négociations, le programme, le financement et le calendrier des négociations (paragraphe 1.2); dans le préambule, il était entre autres déclaré que les parties entreprenaient les négociations de bonne foi.

[15] Le gouvernement du Canada a récemment confirmé que la revendication globale de Makivik avait été acceptée à l'égard du nord du Labrador et que le Canada et les Inuit du Nunavik s'étaient engagés dans un processus de négociation comme le montrent plus pleinement les lettres du ministre Ronald Irwin du 3 octobre et du 26 octobre 1996<sup>1</sup>.

The Government of Canada wishes to confirm that Makivik has an accepted comprehensive claim in northern Labrador as outlined in the June 23, 1993 letter from the Honourable Pierre Vincent, then Minister of State of Indian Affairs and Northern Development, to Senator Charlie Watt, then President of Makivik Corporation. A copy of this letter is enclosed for ease of reference.

b) Torngat National Park Process

[16] The Torngat Mountains area of Labrador was first proposed by Parks Canada as a potential national park in the mid-1970s, but further consideration was delayed until Aboriginal land claims in the areas were addressed.

[17] Canada's proposed Torngat Mountain National Park is being planned within the area which is the subject of negotiations pursuant to the treaty process between the applicant and the Government of Canada.

[18] The Torngat Mountains include the lands within the northernmost part of the Ungava-Labrador Peninsula, they are divided by the border with Quebec and extend eastward to the Labrador Sea.

[19] The federal government policy respecting the establishment of national parks purports to operate within the framework of protection for Aboriginal interests as prescribed by the courts and the Constitution.

[20] The guiding principles in the *Parks Canada Guiding Principles and Operational Policies* dated 1994 and operational policy of Parks Canada when selecting and assessing new national parks are as follows [at pages 26-27]:

1.2.2

In selecting potential national parks, consideration will be given to a wide range of factors, including:

[TRADUCTION] Le gouvernement du Canada veut confirmer que la revendication globale de Makivik a été acceptée à l'égard du nord du Labrador comme il en est fait mention dans la lettre du 23 juin 1993 que l'honorable Pierre Vincent, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien de l'époque, a envoyée au sénateur Charlie Watt, qui était alors président de Makivik. Une copie de cette lettre est jointe aux présentes pour votre gouverne.

b) Le processus relatif au parc national des monts Torngat

[16] La région des monts Torngat du Labrador a d'abord été proposée par Parcs Canada comme parc national éventuel au milieu des années 1970, mais l'examen plus approfondi de la question a été reporté tant que les revendications territoriales des autochtones dans les régions en cause n'auraient pas été examinées.

[17] Le parc national des monts Torngat projeté serait situé dans la région qui fait l'objet des négociations conformément au processus de négociation dans lequel la demanderesse et le gouvernement du Canada se sont engagés.

[18] Les monts Torngat comprennent les terres situées dans le nord de la Péninsule d'Ungava-Labrador; la frontière du Québec passe par cet endroit; les monts Torngat s'étendent également à l'est jusqu'à la mer du Labrador.

[19] La politique du gouvernement fédéral concernant la création de parcs nationaux vise à s'appliquer de façon à protéger les droits des autochtones tels que le prescrivent les tribunaux et la Constitution.

[20] Les principes directeurs énoncés dans le document intitulé: *Principes directeurs et politiques de gestion de Parcs Canada* de 1994 et la politique de gestion de Parcs Canada, lorsque de nouveaux parcs nationaux sont sélectionnés et évalués, sont ci-après énoncés [aux pages 26 et 27]:

1.2.2

La sélection de ces parcs tient compte d'une vaste gamme de facteurs:

...  
 xi) the implications of Aboriginal rights, comprehensive land claims and treaties with Aboriginal peoples;

[. . .]  
 xi) les implications des répercussions [*sic*] des droits des autochtones, des revendications territoriales globales et des traités; et

1.2.3

Potential national parks will be selected in consultation with provincial or territorial governments, other federal agencies, non-government organizations, affected Aboriginal peoples and the interested public.

1.2.3

[. . .]  
 La sélection des éventuels parcs nationaux se fait en collaboration avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, les autres organismes publics, les peuples autochtones concernés et le public.

1.3.1

Parks Canada, in conjunction with provincial or territorial governments, will undertake an assessment of the feasibility of a new park proposal; where there are opportunities, this will be undertaken as part of other processes such as regional land use planning, provincial protected area strategies or Aboriginal comprehensive land claim negotiations.

1.3.1

[. . .]  
 En collaboration avec les gouvernements provinciaux ou territoriaux, Parcs Canada évalue les projets de création d'un nouveau parc. Il le fait dans le cadre d'autres processus comme la planification régionale de l'utilisation du territoire, les stratégies provinciales des aires protégées ou les négociations territoriales globales des autochtones.

[21] On November 23, 1992, a study to determine the feasibility of establishing a new national park in the Torngat Mountains was announced by the federal Minister of State for the Environment, the Newfoundland and Labrador Minister of Tourism and Culture and the President of the Labrador Inuit Association.

[21] Le 23 novembre 1992, le ministre de l'Environnement fédéral, le ministre du Tourisme et de la Culture de Terre-Neuve et du Labrador et le président de l'Association des Inuit du Labrador ont annoncé qu'une étude serait effectuée en vue de déterminer s'il était possible de créer un nouveau parc national dans la région des monts Torngat.

[22] The first meeting of the Torngat Mountains National Park Feasibility Assessment Working Group was held on February 16, 1993.

[22] La première réunion du groupe de travail chargé d'évaluer le projet de création d'un parc national dans la région des monts Torngat a eu lieu le 16 février 1993.

[23] Throughout the period from 1995 through 1997, Makivik attempted through both formal and informal means to obtain assurances that the park would not be created without Nunavik Inuit consent.

[23] De 1995 à 1997, Makivik a tenté, par des moyens formels et informels, d'obtenir des garanties que le parc ne serait pas créé sans le consentement des Inuit du Nunavik.

[24] From late 1993 through early 1996, Makivik attempted to reach an overlap agreement with the Labrador Inuit Association which would have, *inter alia*, addressed the park planning process.

[24] De la fin de l'année 1993 jusqu'au début de l'année 1996, Makivik a tenté d'en arriver, avec l'Association des Inuit du Labrador, à une entente parallèle qui aurait entre autres traité du processus de planification du parc.

[25] On September 28, 1995, Makivik sent a letter, to all three members of the Torngat Mountains National Park Feasibility Assessment Steering Com-

[25] Le 28 septembre 1995, Makivik a envoyé une lettre aux trois membres du comité directeur chargé d'évaluer le projet de création d'un parc national dans

mittee advising that the Labrador Inuit did not constitute the sole Aboriginal group with recognized rights and interests in the area and requesting that Makivik be invited to participate, as a member, in both the Steering Committee and the Working Group.

[26] Parks Canada refused to allow Makivik Corporation to participate in the feasibility study at the Working Group or Steering Committee level following the Government of Newfoundland and Labrador's indication that it did not support Makivik's request.

[27] The area which the Torngat Mountains National Park Feasibility Assessment Working Group set out for study as well as the area within the boundaries proposed for the creation of the Torngat Mountains National Park form 80% of the territory which is the subject of the claim by Nunavik Inuit and accepted for negotiation by the Government of Canada.

[28] On November 5, 1997, Canada, the Government of Newfoundland and the Labrador Inuit Association announced that those three parties had ratified an agreement concerning settlement of the Labrador Inuit Association's comprehensive land claim. The agreement provides, *inter alia*, for the inclusion of the proposed Torngat Mountains National Park in a Labrador Inuit Settlement Area over which the Labrador Inuit Association and its members are to enjoy, amongst other rights and benefits, priority subsistence harvesting rights and the right to participate with governments in the management of wildlife, fish, plants and environmental assessment.

[29] In a News Release of November 5, 1997, from the Government of Newfoundland entitled "Details of LIA's land claim agreement released" and the attached backgrounders concerning land claims negotiations in Labrador it is stated:

Senior officials of the federal and provincial governments and the LIA have reached agreement on major outstanding issues that will serve to facilitate the completion of an Agreement-in-Principle. The agreed Negotiators' Text includes the following elements.

la région des monts Torngat pour les informer que les Inuit du Labrador n'étaient pas le seul groupe autochtone ayant des droits et des intérêts reconnus dans la région et pour demander que Makivik soit invitée à participer à titre de membre aux travaux du comité directeur et du groupe de travail.

[26] Parcs Canada a refusé de permettre à Makivik de participer aux travaux du groupe de travail et du comité directeur après que le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador eut fait savoir qu'il n'appuyait pas la demande que cette dernière avait présentée.

[27] La région que le groupe de travail devait étudier ainsi que la région située en-deçà des limites de l'éventuel parc national des monts Torngat forment 80 p. 100 du territoire visé par la revendication des Inuit du Nunavik que le gouvernement du Canada a acceptée aux fins de la négociation.

[28] Le 5 novembre 1997, le Canada, le gouvernement de Terre-Neuve et l'Association des Inuit du Labrador ont annoncé qu'ils avaient ratifié une entente concernant le règlement de la revendication territoriale globale de l'Association des Inuit du Labrador. L'entente prévoit entre autres l'inclusion de l'éventuel parc national des monts Torngat dans une région d'établissement des Inuit du Labrador où l'Association des Inuit du Labrador et ses membres doivent notamment jouir de droits prioritaires d'exploitation à des fins de subsistance et du droit de collaborer avec les gouvernements à la gestion de la faune et de la flore ainsi qu'à l'évaluation environnementale.

[29] Dans un communiqué de presse daté du 5 novembre 1997 du gouvernement de Terre-Neuve portant sur l'entente relative à la revendication territoriale de l'Association des Inuit du Labrador et dans les documents d'information concernant les négociations relatives aux revendications territoriales au Labrador qui y étaient joints figure la déclaration suivante:

[TRADUCTION] Les hauts fonctionnaires des gouvernements fédéral et provincial et l'AIL en sont arrivés à une entente au sujet des principales questions qui se posent, cette entente étant destinée à faciliter la conclusion d'une entente de principe. Les négociateurs ont convenu de tenir compte des éléments suivants:

1) *Land Regime*

The Agreement sets out two categories of land affecting a total of 28,000 square miles in northern Labrador:

(a) Labrador Inuit Lands (LIL)—Labrador Inuit will receive surface title to 6,100 square miles of land where Inuit will enjoy a substantial package of rights and benefits including exclusive harvesting rights and control of new developments.

(b) Labrador Inuit Settlement Area (LISA)—This area comprises a total of 21,900 square miles and will include the proposed Torngat Mountains National Park of approximately 3,000 square miles. Within LISA, Labrador Inuit will enjoy, among other rights and benefits, priority subsistence harvesting rights and the right to participate with governments in the management of wildlife, fish, plants and environmental assessment.<sup>2</sup>

[30] According to Premier Brian Tobin of Newfoundland, the agreement will form the basis of an agreement in principle to be completed within months.<sup>3</sup>

[31] The applicant alleges that, in addition to Canada's refusal to include Nunavik Inuit in the park planning process, Canada has also refused to discuss the establishment of the Torngat Park at the Nunavik Inuit treaty negotiating table.

[32] The applicant alleges that both the province of Newfoundland and the Labrador Inuit Association have been able to use their position on the Feasibility Assessment Steering Committee and Working Group in order to ensure that the proposed boundaries of the park would not include certain lands deemed crucial to their interests. The applicant alleges more specifically that:

- 1) With respect to the mining industry, and as a result of the decision by the Government of Newfoundland and Labrador that the Ramah Group and lands immediately adjoining it to the east remain accessible to mineral exploration and extraction, these lands were excluded from the park boundaries proposed by the Working Group.
- 2) With respect to the Labrador Inuit Association, the lands between Saglek and Hebron Fjords were also excluded from the proposed boundaries of the park

1) *Régime territorial*

L'entente crée deux catégories de terres, d'une superficie totale de 28 000 milles carrés, dans le nord du Labrador:

a) Les terres des Inuit du Labrador (TIL)—Les Inuit du Labrador obtiendront un titre de surface sur une aire de 6 100 milles carrés où ils jouiront d'un ensemble important de droits et d'avantages, y compris des droits d'exploitation exclusifs et le contrôle des nouveaux projets.

b) Région d'établissement des Inuit du Labrador (REIL)—Cette région, d'une superficie totale de 21 900 milles carrés, comprendra le parc national des monts Torngat projeté, d'une superficie d'environ 3 000 milles carrés. Dans la REIL, les Inuit du Labrador jouiront notamment de droits prioritaires d'exploitation à des fins de subsistance et auront le droit de participer, avec les gouvernements, à la gestion de la faune et de la flore ainsi qu'à l'évaluation environnementale<sup>2</sup>.

[30] Selon le Premier ministre Brian Tobin, de Terre-Neuve, l'entente servira de fondement à une entente de principe qui doit être conclue d'ici quelques mois<sup>3</sup>.

[31] La demanderesse allègue qu'en plus du refus du Canada d'inclure les Inuit du Nunavik dans le processus de création du parc, le Canada a refusé de discuter de la création du parc des monts Torngat lorsqu'il s'est agi de négocier le traité avec les Inuit du Nunavik.

[32] La demanderesse allègue que la province de Terre-Neuve et l'Association des Inuit du Labrador ont toutes les deux pu invoquer leur position au sein du comité directeur et du groupe de travail de façon à s'assurer que certaines terres jugées cruciales à leurs intérêts ne feraient pas partie du parc projeté. La demanderesse allègue plus précisément ce qui suit:

## [TRADUCTION]

- 1) En ce qui concerne l'industrie minière, le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador a décidé que les terres du groupe de Ramah et les terres adjacentes, à l'est, devaient continuer à être accessibles aux fins des travaux d'exploration et d'exploitation minières, de sorte que le groupe de travail les a exclues du parc projeté.
- 2) En ce qui concerne l'Association des Inuit du Labrador, les terres situées entre les fjords Saglek et Hebron ont également été exclues du parc parce que l'Association

because the Labrador Inuit Association was of the view that this entire area should remain available to future Labrador Inuit land use, unencumbered by a national park.

- 3) The fjords which form the coast of the Torngat Mountains were also excluded from the proposed final boundaries of the park because the Labrador Inuit Association wanted to retain the option of commercial fishing in the fjords.
- 4) The northernmost portion of the proposed park—comprising 806 square kilometres clearly within the territory for which the Government of Canada acknowledged Nunavik Inuit use and occupancy—was added to the proposed boundaries very late in the planning process, once southern lands had been withdrawn in order to protect Newfoundland's mineral interests and the LIA's commercial fishing aspirations.

### III. Position of the Applicant

[33] The applicant asserts that:

- 1) This proceeding does not affect the rights of the Province.
- 2) For the purpose of this proceeding the applicants have not asked for any determination of their Aboriginal rights to lands and waters in Labrador within the meaning of subsection 35(1) of the *Constitution Act, 1982*.
- 3) This proceeding concerns the obligations of the Crown in right of Canada flowing from its agreement to negotiate a treaty with the applicants in settlement of a comprehensive land claim pursuant to the *Negotiation Framework Agreement* of August 19, 1993 as well as the *Federal Government Comprehensive [Land] Claims Policy* of 1987 and the *Federal Policy for the Settlement of Native Claims*, March 1993.

[34] The applicant argues that the importance of good faith negotiations with all Aboriginal nations having a stake in the territory claimed was emphasized by the Supreme Court of Canada in its recent judgment in *Delgamuukw v. British Columbia*:<sup>4</sup>

Moreover, the Crown is under a moral, if not a legal, duty to enter into and conduct those negotiations in good faith. Ultimately, it is through negotiated settlements, with good faith and give and take on all sides, reinforced by the

des Inuit du Labrador estimait que toute cette région devait continuer à être disponible en vue d'une utilisation par les Inuit du Labrador, sans qu'un parc national s'y trouve.

- 3) Les fjords qui forment la côte près des monts Torngat sont également demeurés en dehors des limites finales projetées du parc parce que l'Association des Inuit du Labrador voulait continuer à avoir le choix de se livrer à la pêche commerciale dans ces fjords.
- 4) La partie la plus éloignée au nord du parc projeté, d'une superficie de 806 kilomètres carrés, qui fait clairement partie du territoire utilisé et occupé par les Inuit du Nunavik, comme l'a reconnu le gouvernement du Canada, a été ajoutée au parc projeté vers la fin du processus de planification, après que les terres situées au sud eurent été exclues afin de protéger les intérêts miniers de Terre-Neuve et les aspirations de l'AIL en ce qui concerne la pêche commerciale.

### III. Position de la demanderesse

[33] La demanderesse affirme ce qui suit:

- 1) La présente procédure n'influe pas sur les droits de la province.
- 2) Aux fins de la présente procédure, les demandeurs n'ont pas demandé de détermination au sujet des droits ancestraux qu'ils ont sur les terres et sur les eaux, au Labrador, au sens du paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*.
- 3) La présente procédure se rapporte aux obligations qui incombent à la Couronne du chef du Canada par suite de l'entente qu'elle a conclue en vue de négocier avec les demandeurs un traité visant à régler la revendication territoriale globale conformément à l'*Entente-cadre* du 19 août 1993 ainsi qu'à la *Politique des revendications [territoriales] globales du gouvernement fédéral* de 1987 et à la *Politique du gouvernement fédéral en vue du règlement des revendications autochtones* du mois de mars 1993.

[34] La demanderesse soutient que dans le jugement que la Cour suprême du Canada vient de rendre dans l'affaire *Delgamuukw c. Colombie-Britannique*<sup>4</sup>, il a été souligné qu'il était important que les négociations avec les nations autochtones qui ont des droits sur le territoire revendiqué soient menées de bonne foi:

En outre, la Couronne a l'obligation morale, sinon légale, d'entamer et de mener ces négociations de bonne foi. En fin de compte, c'est au moyen de règlements négociés—toutes les parties négociant de bonne foi et faisant les compromis

judgments of this Court, that we will achieve what I stated in *Van der Peet*, *supra*, at para. 31, to be a basic purpose of s. 35(1)—“the reconciliation of the pre-existence of aboriginal societies with the sovereignty of the Crown”. Let us face it, we are all here to stay.

[35] Moreover, there is a duty on respondents for good faith performance of their contractual obligations incurred under the Negotiation Framework Agreement of August 19, 1993.

[36] The applicant contends that acceptance of rejection by the province of rights within the meaning of subsection 35(1) of the *Constitution Act, 1982*, as asserted by an Aboriginal people, is not determinative of the existence of the rights.

[37] It would be equally perverse to use the refusal of the intervener to acknowledge applicant’s rights in Newfoundland as a reason for denying the applicant the relief sought in these proceedings, a declaration of its right to engage in a treaty process unencumbered by prior designation of the territory in question, a treaty process aimed at achieving protection for the applicant’s rights and greater certainty for all.

[38] The applicant quotes from a federal policy paper:

It is often stated that the federal government is seeking to end, or extinguish, all Aboriginal rights through claims settlements. This is not the case. The government’s objective is to negotiate agreements that will provide certainty of rights to lands and resources in areas where Aboriginal rights have not yet been dealt with by treaty or other legal means. In doing so, the special rights of Aboriginal groups that are agreed upon are set out in constitutionally protected agreements or treaties.<sup>5</sup>

[39] For the purposes of these proceedings, the applicant invokes its claim to Aboriginal rights in and over Labrador and the offshore only to the extent that these were recognized by Canada for the purposes of negotiation.

qui s’imposent—processus renforcé par les arrêts de notre Cour, que nous pourrions réaliser ce que, dans *Van der Peet*, précité, au par. 31, j’ai déclaré être l’objet fondamental du par. 35(1), c’est-à-dire «concilier la préexistence des sociétés autochtones et la souveraineté de Sa Majesté». Il faut se rendre à l’évidence, nous sommes tous ici pour y rester.

[35] En outre, il incombe aux défendeurs de faire preuve de bonne foi lorsqu’ils s’acquittent des obligations contractuelles qui leur incombent en vertu de l’Entente-cadre du 19 août 1993.

[36] La demanderesse soutient que le fait qu’on a accepté le rejet par la province des droits visés par le paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* tels qu’ils sont revendiqués par les peuples autochtones, n’est pas déterminant en ce qui concerne l’existence de ces droits.

[37] Il serait également abusif d’invoquer le fait que l’intervenante a refusé de reconnaître les droits que la demanderesse possède à Terre-Neuve pour refuser la réparation sollicitée, soit un jugement déclaratoire portant que la demanderesse a le droit de s’engager dans un processus de négociation sans que le territoire en question ait été désigné au préalable, ce processus visant à protéger les droits de la demanderesse et à assurer une plus grande certitude pour tous les intéressés.

[38] La demanderesse cite le passage suivant d’un document relatif à la politique fédérale:

On entend souvent dire que le gouvernement fédéral cherche à abolir ou à éteindre tous les droits ancestraux en concluant des ententes de règlement des revendications. Cela n’est pas le cas. L’objectif du gouvernement est de négocier des ententes qui établiront une certitude quant aux droits aux terres et aux ressources dans les régions où les droits ancestraux n’ont pas été réglés par traité ni par un autre moyen juridique. Ce faisant, les droits spéciaux des groupes autochtones sur lesquels on vient à s’entendre sont énoncés dans les ententes ou les traités reconnus dans la Constitution<sup>5</sup>.

[39] Aux fins qui nous occupent, la demanderesse invoque la revendication relative aux droits ancestraux qu’elle possède sur le Labrador et sur la zone marine uniquement dans la mesure où ces droits ont été reconnus par le Canada aux fins de la négociation.

[40] The federal government through its *Comprehensive Land Claims Policy*, the courts, including the Supreme Court of Canada, and the Royal Commission on Aboriginal Peoples, have all acknowledged that judicial determination is not the sole and unique way in which to have Aboriginal and treaty rights recognized and affirmed; indeed it may not be the preferred manner of doing so.

[41] The Chief Justice in *Delgamuukw* has so directed. Similar direction was given by the British Columbia Court of Appeal in *MacMillan Bloedel*.

I think it fair to say that, in the end, the public anticipates that the claims will be resolved by negotiation and by settlement. This judicial proceeding is but a small part of the whole . . . between governments and the Indian nations.<sup>6</sup>

[42] Mr. Justice La Forest in *Delgamuukw* [at page 1135], referred with approval to the statements by the Royal Commission on Aboriginal Peoples [*Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples*] respecting the relative merits of negotiated recognition of Aboriginal rights and title over court-imposed solutions. In the passage referred to by Mr. Justice La Forest, the Royal Commission states [Vol. 2 “Restructuring the Relationship” at page 562]:

The courts can be only one part of a larger political process of negotiation and reconciliation. As noted in a recent report by a task force of the Canadian Bar Association, “While the courts may be useful to decide some native issues or to bring pressure on the parties to settle by some other means, it appears clear that judicial adjudication will not provide all of the answers to the issues surrounding native claims”.

. . .

Negotiations are clearly preferable to court-imposed solutions. Litigation is expensive and time-consuming. Negotiation permits parties to address each other’s real needs and make complex and mutually agreeable trade-offs. A negotiated agreement is more likely to achieve legitimacy than a court-ordered solution, if only because the parties participate more directly and constructively in its creation. Negotiation also mirrors the nation-to-nation relationship

[40] Le gouvernement fédéral, au moyen de *La Politique des revendications territoriales globales*, les tribunaux, y compris la Cour suprême du Canada, et la Commission royale sur les peuples autochtones, ont tous reconnu que la détermination judiciaire n’est pas l’unique façon de reconnaître et de confirmer les droits ancestraux et les droits issus de traités; de fait, ce n’est peut-être même pas la meilleure façon de le faire.

[41] C’est ce que le juge en chef a dit dans l’arrêt *Delgamuukw*. Une remarque similaire a été faite par la Cour d’appel de la Colombie-Britannique dans l’arrêt *MacMillan Bloedel*.

[TRADUCTION] Je crois qu’il est juste de dire qu’en fin de compte le public s’attend à ce que les revendications fassent l’objet de négociations et d’un règlement. Cette procédure judiciaire ne constitue qu’une petite partie de l’ensemble d’un processus entre les gouvernements et les nations indiennes<sup>6</sup>.

[42] Dans l’arrêt *Delgamuukw* [à la page 1135], M. le juge La Forest a cité en les approuvant les remarques que la Commission royale sur les peuples autochtones [*Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*] avait faites à l’égard du bien-fondé relatif de la reconnaissance négociée des droits ancestraux et du titre aborigène par rapport aux solutions imposées par les tribunaux. Dans le passage que M. le juge La Forest a cité, la Commission royale dit ceci [vol. 2 «Une relation à redéfinir» à la page 625]:

Ces conditions font que le droit n’est qu’une partie d’un plus vaste processus politique de négociation et de réconciliation. Comme l’a fait remarquer récemment un groupe de travail de l’Association du Barreau canadien, «[d]e toute évidence, l’action judiciaire ne permettra pas de résoudre toutes les difficultés relatives aux réclamations des autochtones, bien que les tribunaux soient utiles pour régler certaines questions en ce sens, ou pour inciter les parties à régler leurs différends par d’autres voies».

[. . .]

Les négociations sont nettement préférables aux solutions imposées par les tribunaux. L’examen des revendications par les tribunaux est coûteux et long, tandis que la négociation permet à chacune des parties de prendre en considération les besoins réels de l’autre et de procéder à des compromis complexes et mutuellement acceptables. Un accord négocié a plus de chances d’être jugé légitime qu’une solution judiciaire, ne serait-ce qu’en raison de la participation plus

that underpins the law of Aboriginal title and structures relations between Aboriginal nations and the Crown.

[43] The applicant cites *R. v. Sparrow*,<sup>7</sup> wherein Dickson C. J. stated:

It is clear, then, that s. 35(1) of the *Constitution Act, 1982*, represents the culmination of a long and difficult struggle in both the political forum and the courts for the constitutional recognition of aboriginal rights. The strong representations of native associations and other groups concerned with the welfare of Canada's aboriginal peoples made the adoption of s. 35(1) possible and it is important to note that the provision applies to the Indians, the Inuit and the Métis. Section 35(1), at the least, provides a solid constitutional base upon which subsequent negotiations can take place. It also affords aboriginal peoples constitutional protection against provincial legislative power. We are, of course, aware that this would, in any event, flow from the *Guerin* case, *supra*, but for a proper understanding of the situation, it is essential to remember that the *Guerin* case was decided after the commencement of the *Constitution Act, 1982*. In addition to its effect on aboriginal rights, s. 35(1) clarified other issues regarding the enforcement of treaty rights (see Sanders, "Pre-existing Rights: The Aboriginal Peoples of Canada," in Beaudoin and Rathushny, eds., *The Canadian Charter of Rights and Freedoms*, 2nd ed., especially at p. 730).

In our opinion, the significance of s. 35(1) extends beyond these fundamental effects. Professor Lyon in "An Essay on Constitutional Interpretation" (1988), 26 *Osgoode Hall L.J.* 95, says the following about s. 35(1), at p. 100:

. . . the context of 1982 is surely enough to tell us that this is not just a codification of the case law on aboriginal rights that had accumulated by 1982. Section 35 calls for a just settlement for aboriginal peoples. It renounces the old rules of the game under which the Crown established courts of law and denied those courts the authority to question sovereign claims made by the Crown.

[44] The applicant also cites *R. v. Van der Peet*,<sup>8</sup> where Lamer C.J. discussed the general principles applicable to legal disputes between Aboriginal peoples and the Crown.

Before turning to a purposive analysis of s. 35(1), however, it should be noted that such analysis must take place in light of the general principles which apply to the legal

directe et constructive des parties au processus. Par ailleurs, la négociation est le reflet du rapport de nation à nation qui sert de pierre angulaire au titre ancestral et de cadre aux relations entre les nations autochtones et la Couronne.

[43] La demanderesse cite l'arrêt *R. c. Sparrow*,<sup>7</sup> dans lequel le juge en chef Dickson a dit ceci:

Il est donc clair que le par. 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* représente l'aboutissement d'une bataille longue et difficile à la fois dans l'arène politique et devant les tribunaux pour la reconnaissance de droits ancestraux. La forte représentation des associations autochtones et d'autres groupes soucieux du bien-être des peuples autochtones du Canada a rendu possible l'adoption du par. 35(1) et il est important de souligner que cette disposition s'applique aux Indiens, aux Inuit et aux Métis. Le paragraphe 35(1) procure, tout au moins, un fondement constitutionnel solide à partir duquel des négociations ultérieures peuvent être entreprises. Il accorde également aux autochtones une protection constitutionnelle contre la compétence législative provinciale. Nous sommes évidemment conscients que cela découlerait de toute façon de l'arrêt *Guerin*, précité, mais pour bien comprendre la situation, il est essentiel de se rappeler que l'arrêt *Guerin* a été rendu après l'entrée en vigueur de la *Loi constitutionnelle de 1982*. En outre, en plus de son effet sur les droits ancestraux, le par. 35(1) a clarifié d'autres points concernant l'application des droits issus de traités (voir Sanders, «Pre-existing Rights: The Aboriginal Peoples of Canada,» dans Beaudoin et Rathushny (éd.), *The Canadian Charter of Rights and Freedoms*, 2<sup>e</sup> éd., particulièrement à la p. 730).

À notre avis, l'importance du par. 35(1) va au-delà de ces effets fondamentaux. Dans «An Essay on Constitutional Interpretation» (1988), 26 *Osgoode Hall L.J.* 95, à la p. 100, le professeur Lyon dit ceci au sujet du par. 35(1):

[TRADUCTION] [. . .] le contexte de l'année 1982 nous fournit assurément une indication suffisante qu'il ne s'agit pas d'une simple codification de la jurisprudence portant sur les droits ancestraux qui existait en 1982. L'article 35 exige un règlement équitable en faveur des peuples autochtones. Il écarte les anciennes règles du jeu en vertu desquelles Sa Majesté établissait des cours de justice auxquelles elle refusait le pouvoir de mettre en doute Ses revendications souveraines.

[44] La demanderesse cite également l'arrêt *R. c. Van der Peet*,<sup>8</sup> dans lequel le juge en chef Lamer a parlé des principes généraux qui s'appliquent aux litiges entre les peuples autochtones et la Couronne.

Toutefois, avant d'analyser le par. 35(1) en fonction de son objet, il convient de signaler qu'une telle analyse doit être faite à la lumière des principes généraux applicables

relationship between the Crown and aboriginal peoples. In *Sparrow, supra*, this Court held at p. 1106 that s. 35(1) should be given a generous and liberal interpretation in favour of aboriginal peoples:

When the purposes of the affirmation of aboriginal rights are considered, it is clear that a generous, liberal interpretation of the words in the constitutional provision is demanded. [Emphasis added.]

This interpretive principle, articulated first in the context of treaty rights—*Simon v. The Queen*, [1985] 2 S.C.R. 387, at p. 402; *Nowegijick v. The Queen*, [1983] 1 S.C.R. 29, at p. 36; *R. v. Horseman*, [1990] 1 S.C.R. 901, at p. 907; *R. v. Sioui*, [1990] 1 S.C.R. 1025, at p. 1066—arises from the nature of the relationship between the Crown and aboriginal peoples. The Crown has a fiduciary obligation to aboriginal peoples with the result that in dealings between the government and aboriginals the honour of the Crown is at stake. Because of this fiduciary relationship, and its implication of the honour of the Crown, treaties, s. 35(1), and other statutory and constitutional provisions protecting the interests of aboriginal peoples, must be given a generous and liberal interpretation: *R. v. George*, [1966] S.C.R. 267, at p. 279. This general principle must inform the Court's analysis of the purposes underlying s. 35(1), and of that provision's definition and scope.

The fiduciary relationship of the Crown and aboriginal peoples also means that where there is any doubt or ambiguity with regards to what falls within the scope and definition of s. 35(1), such doubt or ambiguity must be resolved in favour of aboriginal peoples. In *R. v. Sutherland*, [1980] 2 S.C.R. 451, at p. 464, Dickson J. held that paragraph 13 of the Memorandum of Agreement between Manitoba and Canada, a constitutional document, "should be interpreted so as to resolve any doubts in favour of the Indians, the beneficiaries of the rights assured by the paragraph". This interpretive principle applies equally to s. 35(1) of the *Constitution Act, 1982* and should, again, inform the Court's purposive analysis of that provision.

[45] The applicant also relies on the most recent decision of the Supreme Court of Canada in *Delgamuukw*. Lamer C.J. discussed the jurisdiction of the federal government:<sup>9</sup>

I conclude with two remarks. First, even if the point were not settled, I would have come to the same conclusion. The judges in the court below noted that separating federal jurisdiction over Indians from jurisdiction over their lands would have a most unfortunate result—the government vested with primary constitutional responsibility for securing the welfare of Canada's aboriginal peoples would find itself

aux rapports juridiques entre l'État et les peuples autochtones. Dans l'arrêt *Sparrow*, précité, notre Cour a statué, à la p. 1106, que le par. 35(1) doit recevoir une interprétation généreuse et libérale en faveur des autochtones:

Si on considère les objectifs de la confirmation des droits ancestraux, il est évident qu'une interprétation généreuse et libérale du texte de cette disposition constitutionnelle s'impose. [Je souligne.]

Ce principe d'interprétation, qui a d'abord été énoncé dans le contexte des droits issus de traités—*Simon c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 387, à la p. 402; *Nowegijick c. La Reine*, [1983] 1 R.C.S. 29, à la p. 36; *R. c. Horseman*, [1990] 1 R.C.S. 901, à la p. 907; *R. c. Sioui*, [1990] 1 R.C.S. 1025, à la p. 1066—découle de la nature des rapports entre l'État et les peuples autochtones. L'État a, envers les peuples autochtones, une obligation de fiduciaire qui a pour conséquence de mettre son honneur en jeu lorsqu'il traite avec eux. En raison de cette obligation de fiduciaire et de l'incidence de cette obligation sur l'honneur de l'État, les traités, le par. 35(1) et les autres dispositions législatives et constitutionnelles protégeant les droits des peuples autochtones doivent recevoir une interprétation généreuse et libérale: *R. c. George*, [1966] R.C.S. 267, à la p. 279. Ce principe général doit guider la Cour dans l'analyse des objets qui sous-tendent le par. 35(1), ainsi que dans l'analyse de la définition et de la portée de cette disposition.

L'existence des rapports de fiduciaire qui existent entre l'État et les peuples autochtones emporte en outre que les doutes ou ambiguïtés concernant la portée et la définition des droits visés par le par. 35(1) doivent être résolus en faveur des peuples autochtones. Dans *R. c. Sutherland*, [1980] 2 R.C.S. 451, à la p. 464, le juge Dickson a affirmé, relativement à la clause 13 de la Convention entre le Manitoba et le Canada, un document constitutionnel, qu'il «faut l'interpréter de façon à résoudre tout doute en faveur des Indiens, les bénéficiaires des droits ainsi garantis». Ce principe d'interprétation s'applique également au par. 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* et, je le répète, il devrait guider la Cour dans son analyse de l'objet de cette disposition.

[45] La demanderesse se fonde également sur la décision que la Cour suprême du Canada vient de rendre dans l'affaire *Delgamuukw*. Le juge en chef Lamer a parlé de la compétence du gouvernement fédéral<sup>9</sup>:

Je termine par deux remarques. Premièrement, même si ce point n'avait pas été tranché, je serais parvenu à la même conclusion. Les juges de la juridiction inférieure ont souligné que le fait de dissocier la compétence du gouvernement fédéral à l'égard des Indiens et sa compétence à l'égard des terres indiennes produirait un résultat très regrettable: en effet, comme le gouvernement fédéral est investi par la

unable to safeguard one of the most central of native interests—their interest in their lands. Second, although the submissions of the parties and my analysis have focussed on the question of jurisdiction over aboriginal title, in my opinion, the same reasoning applies to jurisdiction over any aboriginal right which relates to land. As I explained earlier, *Adams* clearly establishes that aboriginal rights may be tied to land but nevertheless fall short of title. Those relationships with the land, however, may be equally fundamental to aboriginal peoples and, for the same reason that jurisdiction over aboriginal title must vest with the federal government, so too must the power to legislate in relation to other aboriginal rights in relation to land.

...

The extent of federal jurisdiction over Indians has not been definitively addressed by this Court. We have not needed to do so because the *vires* of federal legislation with respect to Indians, under the division of powers, has never been at issue. The cases which have come before the Court under s. 91(24) have implicated the question of jurisdiction over Indians from the other direction—whether provincial laws which on their face apply to Indians intrude on federal jurisdiction and are inapplicable to Indians to the extent of that intrusion. As I explain below, the Court has held that s. 91(24) protects a “core” of Indianness from provincial intrusion, through the doctrine of interjurisdictional immunity.

It follows, at the very least, that this core falls within the scope of federal jurisdiction over Indians. That core, for reasons I will develop, encompasses aboriginal rights, including the rights that are recognized and affirmed by s. 35(1). Laws which purport to extinguish those rights therefore touch the core of Indianness which lies at the heart of s. 91(24), and are beyond the legislative competence of the provinces to enact. The core of Indianness encompasses the whole range of aboriginal rights that are protected by s. 35(1). Those rights include rights in relation to land; that part of the core derives from s. 91(24)’s reference to “Lands reserved for the Indians”. But those rights also encompass practices, customs and traditions which are not tied to land as well; that part of the core can be traced to federal jurisdiction over “Indians”. Provincial governments are prevented from legislating in relation to both types of aboriginal rights.

[46] Counsel for the applicant asserted that it is the role of the court to assist and further the negotiating

Constitution de la responsabilité principale de garantir le bien-être des peuples autochtones du Canada, il se verrait dans l’impossibilité de protéger l’un des droits les plus fondamentaux des autochtones—savoir leur droit à leurs terres. Deuxièmement, même si les observations des parties et mon analyse étaient axés sur la question de la compétence à l’égard du titre aborigène, je suis d’avis que le même raisonnement s’applique à la compétence à l’égard de tout droit ancestral se rapportant à des terres. Comme je l’ai expliqué précédemment, l’arrêt *Adams* a clairement établi que des droits ancestraux peuvent être rattachés à un territoire sans constituer un titre. Cependant, ces divers rapports avec un territoire peuvent être tout aussi fondamentaux pour les peuples autochtones et, pour la même raison il doit être investi de la compétence à l’égard du titre aborigène [*sic*], le gouvernement fédéral doit être investi du pouvoir de légiférer sur les autres droits ancestraux se rapportant au territoire.

[. . .]

Notre Cour ne s’est pas prononcée définitivement sur l’étendue de la compétence du gouvernement fédéral à l’égard des Indiens. Elle n’a pas eu besoin de le faire parce que la validité des dispositions fédérales concernant les Indiens, dans le contexte du partage des pouvoirs, n’a jamais été en cause. Les affaires qui ont été soumises à la Cour relativement au par. 91(24) ont plutôt soulevé la question de la compétence à l’égard des Indiens du point de vue opposé: c’est-à-dire en posant la question de savoir si des lois provinciales qui, à première vue, s’appliquent aux Indiens, empiètent sur la compétence du gouvernement fédéral, et si ces lois sont inapplicables aux Indiens dans la mesure de cet empiètement. Comme je l’explique plus loin, la Cour a statué que, par le principe de l’exclusivité des compétences, le par. 91(24) protège l’«essentiel» de la quiddité indienne, ou indianité, contre les empiètements provinciaux.

Il s’ensuit, à tout le moins, que l’essentiel de l’indianité relève de la compétence du fédéral sur les Indiens. Pour des raisons que je vais exposer, l’essentiel de l’indianité englobe les droits ancestraux, y compris les droits reconnus et confirmés par le par. 35(1). Les lois censées éteindre ces droits portent donc atteinte à l’essentiel de l’indianité qui est au cœur du par. 91(24), et elles outrepassent la compétence législative des provinces. L’essentiel de l’indianité englobe toute la gamme des droits ancestraux protégés par le par. 35(1). Ces droits comprennent les droits se rapportant à un territoire; cette partie de l’essentiel de l’indianité découle de la référence aux «terres réservées aux Indiens» au par. 91(24). Cependant, ces droits comprennent également les coutumes, pratiques et traditions qui ne se rattachent pas à un territoire; cette partie de l’essentiel de l’indianité découle de la compétence du fédéral à l’égard des «Indiens». Il est interdit aux gouvernements provinciaux de faire des lois portant sur ces deux types de droits ancestraux.

[46] L’avocat de la demanderesse a affirmé qu’il incombe à la Cour d’aider et d’encourager le proces-

process. Counsel relied on the case of *MacMillan Bloedel*<sup>10</sup> in which it is said:

The fact that there is an issue between the Indians and the province based upon aboriginal claims should not come as a surprise to anyone. Those claims have been advanced by the Indians for many years. They were advanced in *Calder*, and half the court thought that they had some substance. The Constitution Act, 1982 recognized and affirmed “the existing aboriginal and treaty rights of the aboriginal peoples of Canada”. The federal government has agreed to negotiate some claims. Other claims are being advanced. Another action has been started by other Indian bands concerning lands in the northwestern part of the province. It is significant that no injunction has been sought in that action. I think it fair to say that, in the end, the public anticipates that the claims will be resolved by negotiation and by settlement. This judicial proceeding is but a small part of the whole of a process which will ultimately find its solution in a reasonable exchange between governments and the Indian nations. Viewed in that context, I do not think that the granting of an interlocutory injunction confined to Meares Island can be reasonably said to lead to confusion and uncertainty in the minds of the public.

[47] Counsel for the applicant also cited the following extract from the decision of the Federal Court of Appeal in *Montana Band of Indians v. Canada*:<sup>11</sup>

The Court is of the view also that the subject matter of dispute, inasmuch as it involves the constitutionality of legislation ancillary to the *Manitoba Act, 1870* is justiciable in the courts and that declaratory relief may be granted in the discretion of the court in aid of extra-judicial claims in an appropriate case.

The situation at bar is not dissimilar. As noted by the Associate Chief Justice, the appellants rely on a complex series of constitutional instruments in support of the declarations sought.

This is also a case where counsel for the appellants has stated clearly that if the declarations sought are obtained, they might well be used in support of “extra-judicial claims.” In such an eventuality, there might never be a second phase to the process as visualized by the Associate Chief Justice. Negotiated settlements of aboriginal claims are a distinct possibility in today’s reality.

de négociation. L’avocat s’est fondé sur l’arrêt *MacMillan Bloedel*<sup>10</sup>, dans lequel les remarques suivantes sont faites:

[TRADUCTION] Le fait qu’il existe un litige entre les Indiens et la province au sujet des revendications autochtones ne devrait surprendre personne. Les Indiens font ces revendications depuis de nombreuses années. Elles ont été avancées dans l’affaire *Calder*, et la moitié de la Cour croyait qu’elles étaient dans une certaine mesure fondées. La Loi constitutionnelle de 1982 a reconnu et confirmé «les droits existants—ancestraux ou issus de traités—des peuples autochtones du Canada». Le gouvernement fédéral a accepté de négocier certaines revendications. D’autres revendications viennent d’être faites. Une autre action a été intentée par d’autres bandes indiennes à l’égard de terres situées dans le nord-ouest de la province. Il est important de noter qu’aucune injonction n’a été sollicitée dans cette action-là. Je crois qu’il est juste de dire qu’en fin de compte le public s’attend à ce que les revendications fassent l’objet de négociations et d’un règlement. Cette procédure judiciaire ne constitue qu’une petite partie de l’ensemble d’un processus, qui trouvera finalement sa solution dans un échange raisonnable entre les gouvernements et les nations indiennes. Considéré dans ce contexte, je ne crois pas qu’il soit raisonnablement possible de dire que l’octroi d’une injonction interlocutoire ne visant que l’île Meares jettera de la confusion et de l’incertitude dans l’esprit du public.

[47] L’avocat de la demanderesse a également cité le passage suivant de la décision que la Cour d’appel fédérale a rendue dans l’affaire *Bande indienne de Montana c. Canada*<sup>11</sup>:

La Cour est également d’avis que l’objet du litige, dans la mesure où il comporte la constitutionnalité de la mesure législative accessoire à la *Loi de 1870 sur le Manitoba*, peut être réglé devant les tribunaux judiciaires et qu’un jugement déclaratoire peut être accordé à la discrétion de la Cour à l’appui de revendications extrajudiciaires dans un cas qui se prête à cela.

L’affaire en l’espèce n’est pas sans ressemblance avec celle-là. Comme l’a noté le juge en chef adjoint, les appellants s’appuient sur des séries d’instruments constitutionnels complexes pour justifier les jugements déclaratoires réclamés.

Il s’agit aussi d’une affaire où l’avocat des appelants a établi clairement que, si les jugements déclaratoires réclamés étaient obtenus, ils pourraient bien être utilisés à l’appui de «revendications extrajudiciaires». Dans un tel cas, il pourrait ne jamais y avoir une deuxième étape au processus, comme l’a décrit le juge en chef adjoint. Le règlement négocié des demandes autochtones constitue une autre possibilité dans le contexte contemporain.

[48] Counsel drew the Court's attention to the following passages taken from the *Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples*:<sup>12</sup>

The courts can be only one part of a larger political process of negotiation and reconciliation. As noted in a recent report by a task force of the Canadian Bar Association, "While the courts may be useful to decide some native issues or to bring pressure on the parties to settle by some other means, it appears clear that judicial adjudication will not provide all of the answers to the issues surrounding native claims". Similarly, Chief Edward John of the First Nations Summit of British Columbia stated at our hearings:

It has never been the role of the Courts to define the detailed terms of the accommodation between the Crown and the First Nations. We have gone to the Courts in our own defence. We view them as a source of guidance for government, as to the rights of Aboriginal peoples and the resulting duties of government.

Chief Edward John  
First Nations Summit of British Columbia  
Prince George, British Columbia, 1 June 1993

...

The availability of interim relief is closely related to the broader process of nation-to-nation negotiation. Interim relief against Crown and third-party activity on disputed territory is bound to serve as an incentive for the Crown to reach an agreement concerning lands and resources. Because negotiation is preferable to litigation as a means of resolving disputes between the Crown and Aboriginal nations, "courts should design their remedies to facilitate negotiations between First Nations, governments and other affected interests". Aboriginal peoples will secure substantive gains in negotiations only if courts order remedies that give Aboriginal parties more bargaining power than they have under Canadian law at present.

[49] Based on these authorities, counsel for the applicant invites the Court to conclude that:

The Federal Government through its *Comprehensive [Land] Claims Policies [Policy]*, the courts, including the Supreme Court of Canada, and the Royal Commission on Aboriginal Peoples, have all acknowledged that judicial determination is not the sole and unique way in which to have Aboriginal

[48] L'avocat a attiré l'attention de la Cour sur les passages suivants du *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones* <sup>12</sup>:

Ces conditions font que le droit n'est qu'une partie d'un plus vaste processus politique de négociation et de réconciliation. Comme l'a fait remarquer récemment un groupe de travail de l'Association du Barreau canadien, «[d]e toute évidence, l'action judiciaire ne permettra pas de résoudre toutes les difficultés relatives aux réclamations des autochtones, bien que les tribunaux soient utiles pour régler certaines questions en ce sens, ou pour inciter les parties à régler leurs différends par d'autres voies». À nos audiences, le Sommet des Premières nations de Colombie-Britannique par la voix du chef Edward John, abondait dans le même sens:

[TRADUCTION] Les tribunaux n'ont jamais eu pour rôle de définir les conditions détaillées des ententes entre la Couronne et les Premières nations. Nous nous sommes adressés aux tribunaux pour défendre nos intérêts. Nous estimons que les tribunaux sont des sortes de guides pour le gouvernement en ce qui concerne les droits des peuples autochtones et les obligations qui en découlent.

Le chef Edward John  
Sommet des Premières nations de Colombie-Britannique  
Prince George (Colombie-Britannique)  
1<sup>er</sup> juin 1993

[. . .]

Le recours aux mesures de redressement provisoire est étroitement lié au processus plus vaste de la négociation de nation à nation. Les mesures de redressement provisoire contre les activités de la Couronne et de tiers sur un territoire en litige ne peuvent manquer d'inciter la Couronne à chercher une entente sur les terres et les ressources. Étant donné que la négociation est préférable à la contestation devant les tribunaux pour résoudre les litiges opposant la Couronne et les nations autochtones, [TRADUCTION] «des tribunaux devraient formuler leurs mesures de redressement de manière à faciliter les négociations entre les Premières nations, les gouvernements et les autres parties concernées». Quant aux peuples autochtones, ils ne tireront des gains importants des négociations que si les tribunaux ordonnent des mesures accordant aux parties autochtones un pouvoir de négociation beaucoup plus grand que celui que leur confère actuellement le droit canadien.

[49] Compte tenu de ces ouvrages et arrêts, l'avocat de la demanderesse invite la Cour à tirer la conclusion suivante:

[TRADUCTION] Le gouvernement fédéral, au moyen de *La Politique des revendications territoriales globales*, les tribunaux, y compris la Cour suprême du Canada, et la Commission royale sur les peuples autochtones, ont tous reconnu que la détermination judiciaire n'est pas l'unique

and treaty rights recognized and affirmed; indeed it may not be the preferred manner of doing so.

While the courts have directed that complex substantive issues are often better resolved through negotiations than through litigation, they have also made clear that there is a useful role for the courts in assisting the negotiation process.

The Royal Commission on Aboriginal Peoples has urged courts to “design their remedies to facilitate negotiations”.

[50] The Royal Commission on Aboriginal Peoples asserts that government and Aboriginal action in the form of nation-to-nation negotiations “is central to the constitutional recognition and affirmation of Aboriginal rights” under subsection 35 of the *Constitution Act, 1982*.

[51] The treaty process is primarily a process which is federal in nature and it is the Government of Canada which is, under the Constitution, ultimately responsible for the conduct of negotiations.

[52] Clearly, if there is any doubt as to whether the treaty process itself falls within the scope and definition of subsection 35(1), such doubt or ambiguity must be resolved in favour of Nunavik Inuit.

[53] The applicant contends that it is now well-established law that there exists a fiduciary relationship between the Crown and Aboriginal peoples from which fiduciary duties flow. In support of this argument, reliance is placed on the *Sparrow* decision, at page 1108:

In *Guerin, supra*, the Musqueam Band surrendered reserve lands to the Crown for lease to a golf club. The terms obtained by the Crown were much less favourable than those approved by the Band at the surrender meeting. This Court found that the Crown owed a fiduciary obligation to the Indians with respect to the lands. The *sui generis* nature of Indian title, and the historic powers and responsibility assumed by the Crown constituted the source of such a fiduciary obligation. In our opinion, *Guerin*, together with *R. v. Taylor and Williams* (1981), 34 O.R. (2d) 360, ground

façon de reconnaître et de confirmer les droits ancestraux et les droits issus de traités; de fait, ce n’est peut-être même pas la meilleure façon de le faire.

Les tribunaux ont dit que les questions fondamentales complexes peuvent souvent être mieux réglées au moyen de négociations plutôt qu’au moyen d’un litige, mais ils ont également clairement dit que les tribunaux ont un rôle utile lorsqu’il s’agit de faciliter le processus de négociation.

La Commission royale sur les peuples autochtones a demandé avec instance aux tribunaux de «formuler leurs mesures de redressement de manière à faciliter les négociations».

[50] La Commission royale sur les peuples autochtones affirme que la participation du gouvernement et celle des autochtones, dans le cadre de négociations de nation à nation, «est essentielle à la reconnaissance et à la confirmation constitutionnelles des droits ancestraux» en vertu de l’article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

[51] Le processus de négociation relève principalement du gouvernement fédéral et c’est le gouvernement du Canada qui est en fin de compte responsable, en vertu de la Constitution, de la conduite des négociations.

[52] De toute évidence, s’il existe un doute au sujet de la question de savoir si le processus de négociation lui-même est visé par le paragraphe 35(1), ce doute ou cette ambiguïté doivent être résolus en faveur des Inuit du Nunavik.

[53] La demanderesse soutient qu’il est maintenant bien établi qu’il existe un rapport de fiduciaire entre la Couronne et les peuples autochtones, lequel donne lieu à des obligations de fiduciaire. À l’appui de cet argument, elle se fonde sur la décision *Sparrow*, à la page 1108:

Dans l’affaire *Guerin*, précitée, la bande indienne Musqueam avait cédé des terres réservées à Sa Majesté pour que celle-ci les loue à un club de golf. Les conditions du bail consenti par Sa Majesté étaient beaucoup moins favorables que celles approuvées par la bande à l’assemblée de la cession. Notre Cour a statué que Sa Majesté a envers les Indiens une obligation de fiduciaire en ce qui concerne leurs terres. La nature *sui generis* du titre indien de même que les pouvoirs et la responsabilité historiques de Sa Majesté constituent la source de cette obligation de fiduciaire. À

a general guiding principle for s. 35(1). That is, the Government has the responsibility to act in a fiduciary capacity with respect to aboriginal peoples. The relationship between the Government and aboriginals is trustlike, rather than adversarial, and contemporary recognition and affirmation of aboriginal rights must be defined in light of this historic relationship.

[54] It is well established that the categories of relationships that give rise to fiduciary obligations are not closed and the content of the fiduciary duty varies with the type of relationship to which it is applied. In the present proceeding, the applicant is asking this Court to confirm that the duty flows from the relationship established through the treaty process.

[55] The applicant contends that there are constraints on Crown behaviour towards Aboriginal peoples. This constraint is not only applicable to Crown action but also Crown inaction. As the Supreme Court stated in *Sparrow*:<sup>13</sup>

Our history has shown, unfortunately all too well, that Canada's aboriginal peoples are justified in worrying about government objectives that may be superficially neutral but which constitute *de facto* threats to the existence of aboriginal rights and interests. By giving aboriginal rights constitutional status and priority, Parliament and the provinces have sanctioned challenges to social and economic policy objectives embodied in legislation to the extent that aboriginal rights are affected.

[56] Moreover, the Government of Canada and Makivik have entered into the Framework Agreement in which they promised each other to undertake negotiations in good faith to conclude a comprehensive land claims agreement on a timely and expeditious basis. This Court is entitled to determine whether the respondents have fulfilled that obligation.

[57] Any contention by Canada or Newfoundland in this case that the Crown's promise to engage in a treaty process does not include enforceable duties towards Nunavik Inuit and their Aboriginal rights must be judged against the evolution of the law in regard to the fiduciary duties on the Crown.

notre avis, l'arrêt *Guerin*, conjugué avec l'arrêt *R. v. Taylor and Williams* (1981), 34 O.R. (2d) 360, justifie un principe directeur général d'interprétation du par. 35(1), savoir, le gouvernement a la responsabilité d'agir en qualité de fiduciaire à l'égard des peuples autochtones. Les rapports entre le gouvernement et les autochtones sont de nature fiduciaire plutôt que contradictoire et la reconnaissance et la confirmation contemporaines des droits ancestraux doivent être définies en fonction de ces rapports historiques.

[54] Il est bien établi que les genres de rapports qui donnent lieu à des obligations de fiduciaire ne sont pas limités et que le contenu de l'obligation de fiduciaire dépend du genre de rapport en cause. En l'espèce, la demanderesse demande à cette Cour de confirmer que l'obligation découle du rapport établi au moyen du processus de négociation.

[55] La demanderesse soutient que des restrictions sont imposées à l'égard de la façon dont la Couronne agit envers les peuples autochtones. Ces restrictions s'appliquent non seulement aux actes commis par la Couronne, mais aussi à l'omission d'agir. Comme la Cour suprême l'a dit dans l'arrêt *Sparrow*<sup>13</sup>:

Notre histoire démontre, trop bien malheureusement, que les peuples autochtones du Canada ont raison de s'inquiéter au sujet d'objectifs gouvernementaux qui, bien que neutres en apparence, menacent en réalité l'existence de certains de leurs droits et intérêts. En accordant aux droits ancestraux le statut et la priorité propres aux droits constitutionnels, le Parlement et les provinces ont sanctionné les contestations d'objectifs de principe socio-économiques énoncés dans des textes législatifs, dans la mesure où ceux-ci portent atteinte à des droits ancestraux.

[56] En outre, le gouvernement du Canada et Makivik ont conclu une entente-cadre dans laquelle ils s'engageaient mutuellement à entreprendre des négociations de bonne foi en vue de conclure une entente à l'égard des revendications territoriales globales, et ce, en temps opportun et d'une façon expéditive. Cette Cour a le droit de déterminer si les défendeurs ont satisfait à cette obligation.

[57] En l'espèce, toute prétention du Canada ou de Terre-Neuve selon laquelle la promesse que la Couronne a faite de s'engager dans un processus de négociation n'inclut pas les obligations exécutoires qu'elle a envers les Inuit du Nunavik; en ce qui concerne les obligations de fiduciaire qui incombent à

[58] Nunavik Inuit submits that any doubt or ambiguity surrounding the Crown's responsibilities in the treaty process must be resolved in such a way as to fulfil the fiduciary duty owed by the Crown to the applicant which duty includes an obligation to protect its interests and which is enforceable by the courts.

[59] By agreeing with the Government of Newfoundland to negotiate the creation of the proposed Torngat Mountains park in the absence of Nunavik Inuit, the respondent has preferred Newfoundland's wishes and its own goal of park creation to the successful completion of the treaty process in which it is engaged with the applicant contrary to the respondent's fiduciary duty owed to the applicant.

[60] It is entirely appropriate for this Court to intervene to constrain the Crown from acting in conflict with its fiduciary duty towards the applicant.

[61] The applicant concludes that, having accepted the applicant's offer to negotiate a treaty and having commenced treaty negotiations with the applicant, the Government of Canada has a duty to conduct its negotiations with the applicant in good faith in order to attempt to settle issues relating to their rights.

#### IV. Position of the Respondent

[62] In the affidavit evidence of Michael W. Porter, the Acting Director General, National Parks Directorate, dated May 26, 1997, the Government of Canada provided the following information concerning the park process:

Pending any transfer of administration and control of lands to the Crown in right of Canada for national park purposes, the Government of Newfoundland and Labrador has jurisdiction over all lands and resources within the area of the proposed national park. Accordingly, beginning with the provincial government's indication in October 1995 that it would not agree with Makivik's request that it be invited to

la Couronne, il faut tenir compte de l'évolution du droit en déterminant les droits ancestraux.

[58] Les Inuit du Nunavik soutiennent que tout doute ou toute ambiguïté au sujet des responsabilités qui incombent à la Couronne dans le cadre du processus de négociation doit être résolu de façon à satisfaire à l'obligation de fiduciaire que la Couronne a envers la demanderesse, cette obligation comprenant l'obligation de protéger les intérêts de cette dernière et étant exécutoire par voie judiciaire.

[59] En s'entendant avec le gouvernement de Terre-Neuve pour négocier la création du parc projeté dans la région des monts Torngat en l'absence des Inuit du Nunavik, le défendeur a accordé la préférence aux vœux exprimés par Terre-Neuve et à ses propres buts, soit la création d'un parc, au lieu de chercher à mener à bonne fin le processus de négociation dans lequel il s'est engagé avec la demanderesse, et ce, en violation de ses obligations de fiduciaire.

[60] Il est tout à fait approprié pour cette Cour d'intervenir de façon à empêcher la Couronne d'agir d'une façon contraire à son obligation de fiduciaire.

[61] La demanderesse conclut qu'étant donné que l'offre qu'elle a faite en vue de la négociation d'un traité a été acceptée et que des négociations ont été entamées à cette fin, le gouvernement du Canada est tenu de faire preuve de bonne foi dans ses négociations de façon à tenter de régler les questions liées aux droits revendiqués.

#### IV. Position du défendeur

[62] Dans l'affidavit du 26 mai 1997 de Michael W. Porter, directeur général intérimaire, Direction générale des Parcs nationaux, le gouvernement du Canada a fourni les renseignements suivants au sujet du processus de création du parc:

[TRADUCTION] En attendant tout transfert de l'administration et du contrôle des terres à la Couronne du chef du Canada aux fins d'un parc national, le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador a compétence sur les terres et ressources dans la région du parc national projeté. Par conséquent, depuis que le gouvernement provincial a fait savoir, en octobre 1995, qu'il ne ferait pas droit à la

participate as a member of the park feasibility study Steering Committee or Working Group, I and my staff have endeavoured to identify an alternate approach that would provide Makivik and Nunavik Inuit with the opportunity to have a meaningful role in the park establishment process, while working within the constraints imposed by Newfoundland's position.

Thus, in my February 23, 1996 letter to Mr. Silverstone I also indicated that "... Parks Canada is prepared to meet in a parallel process with Makivik, and LIA if it wishes, to consider those matters that are within federal jurisdiction in so far as they pertain to concluding a park agreement for the Torngat Mountains area, without prejudice to aboriginal land claims", the whole as incorporated in Exhibit 6 already attached to this Affidavit.

Mr. Zebedee Nungak, President of Makivik Corporation wrote to the Honourable Sheila Copps, Minister of Canadian Heritage on September 18, 1996. Among other matters, he indicated that Makivik and Nunavik Inuit had concluded that the proposed parallel consultation process proposed in my letter to Mr. Silverstone of February 23, 1996 was not acceptable to them. Mr. Nungak's letter of September 18, 1996 is attached to this Affidavit as Exhibit 10.

Parks Canada's offer to discuss the possibility of a parallel process in which to address Makivik's concerns and interests in the proposed national park has not been revoked. However, Makivik's refusal to consider the matter has prevented any substantive discussion of the form it might take. Parks Canada remains willing and interested in working with Makivik to identify a means by which Makivik can have a substantive role in the park establishment process.

Parks Canada accepted Makivik's invitation to meet with the residents of the two northern Quebec communities located most closely to northern Labrador, to provide information regarding the study. At those meetings, Parks Canada representatives emphasized their willingness to return to consult with the communities, whenever requested. When Makivik's request to participate formally in the study, within the existing Steering Committee/Working Group framework, proved unworkable due to the position of the Government of Newfoundland and Labrador, Parks Canada developed and proposed a parallel process to facilitate direct consultation with Makivik and Nunavik Inuit in the feasibility study. Makivik has refused to discuss further with Parks Canada its possible participation in such a parallel consultation process. The President of Makivik Corporation did not respond to the opportunity presented by Minister Copps' invitation to meet personally with him to discuss Makivik's concerns.

demande de Makivik, qui voulait être invitée à participer à titre de membre aux travaux du comité directeur et du groupe de travail, mon personnel et moi-même avons tenté de trouver une solution de rechange qui permettrait à Makivik et aux Inuit du Nunavik d'avoir un rôle véritable dans le processus de création du parc, tout en respectant les restrictions auxquelles donnait lieu la position de Terre-Neuve.

Par conséquent, dans la lettre que j'ai envoyée à M. Silverstone le 23 février 1996, j'ai également fait savoir que Parcs Canada était prêt à rencontrer les représentants de Makivik dans le cadre d'un processus parallèle, ainsi que les représentants de l'AIL si elle le voulait, en vue d'examiner les questions relevant de la compétence fédérale, dans la mesure où elles touchent à la conclusion d'une entente relative au parc prévu dans la région des monts Torngat, sous réserve des revendications territoriales des autochtones, comme le montre la pièce 6 jointe au présent affidavit.

Le président de Makivik, M. Zebedee Nungak, a écrit à l'honorable Sheila Copps, ministre du Patrimoine canadien, le 18 septembre 1996. Il a notamment fait savoir que Makivik et les Inuit de Nunavik avaient conclu que le processus de consultation parallèle que j'avais proposé dans la lettre envoyée à M. Silverstone le 23 février 1996 ne leur convenait pas. La lettre du 18 septembre 1996 de M. Nungak est jointe au présent affidavit sous la cote 10.

L'offre que Parcs Canada avait faite en vue de discuter de la possibilité d'un processus parallèle permettant l'examen des préoccupations de Makivik et des intérêts que Makivik avait dans le parc national projeté n'a pas été révoquée. Toutefois, le refus de Makivik de tenir compte de l'offre a empêché toute discussion réelle au sujet de la forme que le processus pourrait prendre. Parcs Canada est encore prêt à collaborer avec Makivik en vue de trouver une façon pour cette dernière d'avoir un rôle véritable dans le processus de création du parc.

Parcs Canada a accepté l'invitation de Makivik de rencontrer la population des deux collectivités du nord du Québec les plus proches du nord du Labrador, en vue de leur fournir des renseignements au sujet de l'étude. Au cours de ces réunions, les représentants de Parcs Canada ont affirmé avec insistance qu'ils étaient prêts à retourner consulter les collectivités, sur demande. Lorsque la demande que Makivik a faite en vue de participer formellement aux travaux du comité directeur et du groupe de travail s'est avérée irréalisable à cause de la position du gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador, Parcs Canada a élaboré et proposé un processus parallèle destiné à faciliter la consultation directe avec Makivik et les Inuit du Nunavik aux fins de l'étude de faisabilité. Makivik a refusé de discuter plus à fond avec Parcs Canada de sa participation possible à pareil processus de consultation parallèle. Le président de Makivik n'a pas répondu à l'invitation que lui avait faite le ministre Copps de la rencontrer personnellement en vue de discuter des préoccupations de Makivik.

[63] In a further affidavit of Gregory Gauld, the Director General-Comprehensive Claims, dated December 2, 1997, it is further stated:

The Inuit of Labrador, represented by the Labrador Inuit Association (L.I.A.), in 1977 filed with the Government of Canada a comprehensive claim in respect of lands in northern Labrador in the Province of Newfoundland.

The claim referred to above in paragraph 2 has been accepted for negotiation by both the Government of Canada and the Government of Newfoundland and Labrador.

To my information and belief, extensive negotiations with a view to concluding a comprehensive claim agreement concerning the claim referred to above in paragraph 2 have taken place among the LIA, the Government of Canada and the Government of Newfoundland and Labrador and are still taking place.

To my information and belief, the negotiations referred to above in paragraph 4 have, amongst other things, dealt with general principles concerning the proposed establishment of a national park in the northern portion of the area claimed by the Inuit of Labrador.

The Nunavik Inuit, represented by Makivik Corporation, filed with the Government of Canada a comprehensive claim in respect of the offshore area surrounding northern Quebec and northern Labrador and in respect of lands in northern Labrador in the Province of Newfoundland.

The claim referred to above in paragraph 6 has been accepted for negotiation by the Government of Canada but the Government of Newfoundland and Labrador has rejected for negotiation the claim of Nunavik Inuit to areas within the Province of Newfoundland.

To my information and belief, extensive negotiations with a view to concluding a comprehensive claim agreement in respect of that part of the claim referred to above in paragraph 6 concerning the offshore area surrounding northern Quebec have taken place between the Government of Canada and Makivik Corporation and are still taking place. To my information and belief the Government of the Northwest Territories is also represented in those negotiations.

The proposed park referred to above in paragraph 5 would be located on land claimed by both the Nunavik Inuit and the Inuit of Labrador.

The position of the Government of Canada is that a comprehensive claim agreement provide that nothing in the agreement shall be construed to affect, recognize or provide any rights under section 35 of the *Constitution Act, 1982* for any

[63] Dans un autre affidavit de Gregory Gauld, directeur général, Revendications globales, du 2 décembre 1997, il est en outre déclaré ceci:

[TRADUCTION] En 1977, les Inuit du Labrador, représentés par l'Association des Inuit du Labrador (l'AIL), ont présenté au gouvernement du Canada une revendication globale à l'égard des terres situées dans le nord du Labrador, à Terre-Neuve.

La revendication susmentionnée au paragraphe 12 a été acceptée aux fins de la négociation par le gouvernement du Canada ainsi que par le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador.

À ma connaissance, des négociations prolongées destinées à permettre la conclusion d'une entente à l'égard de la revendication globale mentionnée ci-dessus au paragraphe 2 ont eu lieu entre l'AIL, le gouvernement du Canada et le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador et sont encore en cours.

À ma connaissance, les négociations mentionnées ci-dessus au paragraphe 4 ont permis entre autres choses de traiter des principes généraux concernant la création projetée d'un parc national dans le nord de la région revendiquée par les Inuit du Labrador.

Les Inuit du Nunavik, représentés par Makivik, ont présenté au gouvernement du Canada une revendication globale à l'égard de la zone située au large des côtes du nord du Québec et du nord du Labrador et à l'égard des terres situées dans le nord du Labrador, à Terre-Neuve.

La revendication mentionnée ci-dessus au paragraphe 6 a été acceptée aux fins de la négociation par le gouvernement du Canada, mais le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador a rejeté la revendication en ce qui concerne les régions situées à Terre-Neuve.

À ma connaissance, des négociations prolongées destinées à permettre la conclusion d'une entente à l'égard de la partie de la revendication mentionnée ci-dessus au paragraphe 6 se rapportant à la zone située au large des côtes du nord du Québec ont eu lieu entre le gouvernement du Canada et Makivik et sont encore en cours. À ma connaissance, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest est également représenté dans ces négociations.

Le parc projeté mentionné ci-dessus au paragraphe 5 serait situé sur des terres revendiquées tant par les Inuit du Nunavik que par les Inuit du Labrador.

La position du gouvernement du Canada est que toute entente relative à la revendication globale devrait prévoir qu'aucune disposition de l'entente ne doit être interprétée de façon à porter atteinte aux droits prévus à l'article 35 de la

aboriginal peoples other than those who are party to the agreement.

[64] In a further affidavit by Douglas B. Yurick, the Chief, New Park Proposals (Southern Canada) for Parks Canada, dated May 26, 1997, the Government of Canada explained more fully the process for the establishment of a national park.

The establishment of a national park is a five-step process that is guided by the Cabinet-approved Parks Canada's Guiding Principles and Operational Policies, *the relevant extracts are attached as Exhibit 1 to this Affidavit*:

Step 1 is the identification of up to several representative natural areas that portray the diversity of a subject "natural region" (one of 39 across Canada) and that are in a natural state;

Step 2 is the selection of a preferred park candidate from among these representative natural areas, taking into account a number of natural heritage and other factors;

Step 3 toward park establishment is a detailed assessment of the feasibility of establishing it. Public consultation with the full range of stakeholders in the area of a proposed national park is an important part of such a feasibility study. In situations where Aboriginal comprehensive claims have been accepted for negotiation or where there are existing Aboriginal and treaty rights, it is Parks Canada's practice to seek the involvement of the claimants of such rights, and/or the negotiating claimant group(s), as participants in the park feasibility assessment. *In southern Canada, where lands and resources remain under provincial jurisdiction pending any agreement to transfer their administration and control to the Crown in right of Canada for the purpose of establishing a national park, as is the case in the Torngat Mountains, achieving this participation of all claimant Aboriginal groups can be hampered by provincial policy positions.*

If the Step 3 assessment demonstrates that a national park is feasible and that there is public support for this, *it is often followed by interim protection in the form of a withdrawal of the proposed park lands from availability for any new commercial resource uses. In the case of lands and resources under provincial jurisdiction, such a land withdrawal is enacted by the provincial government, using provincial legal instruments.*

Step 4 involves, in the case of lands under provincial jurisdiction, the negotiation of a federal-provincial agreement to establish the park. *Both governments seek the approval of their respective Cabinets prior to signing such*

*Loi constitutionnelle de 1982, ou à reconnaître ou prévoir pareils droits, en ce qui concerne les peuples autochtones autres que ceux qui sont parties à l'entente.*

[64] Dans un autre affidavit de Douglas B. Yurick, chef, Propositions relatives aux nouveaux parcs (sud du Canada), à Parcs Canada, daté du 26 mai 1997, le gouvernement du Canada a donné d'autres explications au sujet du processus de création d'un parc national.

[TRADUCTION] La création d'un parc national comporte un processus à cinq étapes auquel s'appliquent les Principes directeurs et politiques de gestion de Parcs Canada approuvés par le Cabinet, *dont les passages pertinents sont joints au présent affidavit sous la cote 1*:

La première étape consiste à repérer des aires naturelles représentatives qui montrent la diversité d'une «région naturelle» (soit l'une de 39 régions du Canada) et qui sont dans un état naturel;

La deuxième étape consiste à choisir un parc parmi les aires naturelles représentatives, compte tenu d'un certain nombre de facteurs concernant le patrimoine naturel et d'autres facteurs;

La troisième étape visant à la création d'un parc consiste à effectuer une étude de faisabilité approfondie. La consultation publique de tous les intéressés, dans la région où sera situé l'éventuel parc national, est une partie importante de l'étude de faisabilité. Lorsque des revendications globales ont été acceptées aux fins de la négociation ou lorsqu'il existe des droits ancestraux ou des droits issus de traités, Parcs Canada a l'habitude de demander aux personnes qui revendiquent pareils droits et aux groupes dont la revendication est négociée de participer à l'étude de faisabilité. *Dans le sud du Canada, où les terres et les ressources continuent à relever de la compétence provinciale en attendant la conclusion d'une entente relative au transfert de leur administration et de leur contrôle à la Couronne du chef du Canada en vue de la création d'un parc national, comme c'est le cas pour les monts Torngat, les politiques provinciales peuvent nuire à pareille participation.*

Si l'étude de faisabilité démontre qu'il est possible de créer un parc national et que le public y est favorable, *on empêche souvent provisoirement toute nouvelle utilisation commerciale des ressources sur les terres devant faire partie du parc projeté. Lorsque les terres et les ressources relèvent de la compétence provinciale, le gouvernement provincial, à l'aide d'instruments juridiques provinciaux, prend des mesures en ce sens.*

La quatrième étape comporte, si les terres visées relèvent de la compétence provinciale, la négociation d'une entente fédérale-provinciale en vue de la création du parc. *Les deux gouvernements doivent obtenir l'approbation de*

*an agreement. It is a standard feature of such agreements that they incorporate provision for the subsequent Order-in-Council transfer of the administration and control of park lands from the Crown in right of the province to the Crown in right of Canada for purposes of establishing and managing a national park. Only when that transfer has been completed are park lands under the administration and control of the federal government and available for addition, by act of Parliament, to the Schedule of the National Parks Act.*

Information provided in paragraphs 30 to 36 of this affidavit outlines the distinctions between national parks and reserves for national parks, the latter being an interim stage in situations where there are unresolved aboriginal claims at the time of completing a federal-provincial park agreement.

*Where a comprehensive claim settlement provides for an Impact and Benefit Agreement pursuant to the establishment of a national park, this agreement is negotiated prior to the final park establishment step, described below.*

Step 5, which may follow some years after a park agreement is signed, entails adding the lands of the national park to the Schedule of the National Parks Act. *Presently, this requires that the Parliament of Canada pass an amendment to the Act.*

In the Northern Labrador Mountains Natural Region, steps 1 and 2 toward park establishment were completed by the mid-1970s, with the Torngat Mountains area emerging as the preferred site for a national park. A Step 3 assessment of park feasibility began in the late 1970s but was suspended in 1979.

The Step 3 park feasibility assessment resumed formally on November 23, 1992, when the Minister of State (Environment) for Canada, the Minister of Tourism and Culture for Newfoundland and Labrador, and the President of the Labrador Inuit Association (hereinafter "LIA") announced jointly a study to consider the feasibility of establishing a national park in the Torngat Mountains of northern Labrador, the whole as indicated in a press release issued by the three of them on the same day, a copy of which is attached as **Exhibit 2** to this Affidavit.

[65] At this time, Step 3 has also been completed.

[66] This affidavit also explained the distinction between the establishment of a national park and of a

*leurs cabinets respectifs avant de signer pareille entente. Pareilles ententes renferment habituellement une disposition en vue du transfert subséquent par décret de l'administration et du contrôle des terres qui doivent faire partie du parc de la Couronne du chef de la province à la Couronne du chef du Canada aux fins de la création et de la gestion d'un parc national. Ce n'est qu'après le transfert que le gouvernement fédéral assume l'administration et le contrôle des terres en question, et que celles-ci peuvent être ajoutées, par une loi fédérale, à l'annexe de la Loi sur les parcs nationaux.*

Aux paragraphes 30 à 36 du présent affidavit sont énoncées les distinctions qui existent entre les parcs nationaux et les réserves de parc national, ces dernières étant provisoirement constituées dans les cas où il existe des revendications non réglées au moment de la conclusion de l'entente fédérale-provinciale relative au parc.

*Lorsque le règlement d'une revendication globale prévoit la conclusion d'une entente portant sur les effets et les avantages à la suite de la création d'un parc national, cette entente est négociée avant la dernière étape de création du parc, décrite ci-dessous.*

La cinquième étape, qui peut se dérouler plusieurs années après qu'une entente a été signée à l'égard d'un parc, comporte l'ajout des terres faisant partie du parc national à l'annexe de la Loi sur les parcs nationaux. *À l'heure actuelle, cette mesure exige une modification de la Loi par le législateur fédéral.*

Dans la région naturelle des montagnes du nord du Labrador, les première et deuxième étapes ont été complétées au milieu des années 1970, et la région des monts Torngat a été désignée comme emplacement en vue de la création d'un parc national. La troisième étape, au cours de laquelle l'étude de faisabilité est effectuée, a commencé à la fin des années 1970, mais les travaux ont été suspendus en 1979.

L'étude de faisabilité prévue à la troisième étape a repris officiellement le 23 novembre 1992, lorsque le ministre de l'Environnement du Canada, le ministre du Tourisme et de la Culture de Terre-Neuve et du Labrador et le président de l'Association des Inuit du Labrador (ci-après appelée l'AIL) ont annoncé conjointement qu'une étude serait effectuée en vue de déterminer s'il était possible de créer un parc national dans la région des monts Torngat du nord du Labrador, comme le montre un communiqué de presse qu'ils ont publié le même jour, dont une copie est jointe au présent affidavit sous la **cote 2**.

[65] À l'heure actuelle, la troisième étape est également terminée.

[66] L'auteur de l'affidavit expliquait également la distinction entre la création d'un parc national et la

reserve for a national park and their impact on Aboriginal land claims.

National Parks are public lands set aside by the Parliament of Canada, under the National Parks Act, that are dedicated to the people of Canada for their benefit, education and enjoyment, subject to the Act and regulations thereunder, and that are to be maintained and made use of so as to leave them unimpaired for the enjoyment of future generations.

Beginning at page 10 of the first public newsletter for the Torngat Mountains national park feasibility study, dated April 1994, Parks Canada has indicated that the feasibility study is being undertaken without prejudice to land claim negotiations, and that if an agreement to establish a national park were to be reached before final land claim settlement, lands would be set aside as a national park reserve, pending claim settlement legislation.

Where, prior to park establishment, proposed national park lands are within the jurisdiction of a province, a federal-provincial park establishment agreement is negotiated, providing for the transfer of administration and control of the park lands to the Crown in right of Canada for national park purposes. Accordingly, there is no federal jurisdictional interest in the lands and resources of such an area until a federal-provincial agreement for their transfer to the Crown in right of Canada has been signed. (A revisionary clause in such agreements stipulates the return of administration and control to the Crown in right of the province if Parliament should at any time determine that the lands are no longer required for national park purposes.)

Since 1974, in several situations where lands deemed appropriate for the establishment of a national park have been overlapped by (an) unsettled Aboriginal land claim(s), Parliament has set the lands aside as a reserve for a national park pending resolution of the land claim(s). Examples include Kluane National Park Reserve in Yukon, Nahanni, Auyuituq and Ellesmere Island national park reserves in the Northwest Territories, and Gwaii Haanas National Park Reserve in British Columbia.

Such "national park reserves" are managed under the National Parks Act, without prejudice to unresolved land claims. Traditional hunting, fishing and trapping activities of Aboriginal people continue. Standard land reversionary clauses are in place so that lands may be removed from park status if necessary to resolve land claims. Other interim measures may include aboriginal peoples' involvement in park reserve management.

création d'une réserve de parc national et leurs effets sur les revendications territoriales des autochtones.

[TRADUCTION] Les parcs nationaux sont des terres publiques mises de côté par le législateur fédéral en vertu de la Loi sur les parcs nationaux, ils sont créés à l'intention du peuple canadien afin que celui-ci puisse les utiliser pour son plaisir et l'enrichissement de ses connaissances dans le cadre de la Loi et de ses règlements; ils doivent être entretenus et utilisés de façon à rester intacts pour les générations futures.

À partir de la page 10 du premier bulletin d'information public concernant l'étude de faisabilité d'un parc national dans la région des monts Torngat, lequel était daté du mois d'avril 1994, Parcs Canada dit que l'étude de faisabilité avait été entreprise sous réserve des négociations relatives aux revendications territoriales et que, si une entente en vue de la création d'un parc national était conclue avant le règlement final de la revendication territoriale, les terres seraient mises de côté à titre de réserve de parc national en attendant qu'une loi soit édictée au sujet du règlement de la revendication.

Lorsque, avant la création d'un parc, les terres visées relèvent de la compétence d'une province, une entente fédérale-provinciale est négociée à l'égard de la création du parc, cette entente prévoyant le transfert de l'administration et du contrôle des terres à la Couronne du chef du Canada aux fins du parc national. Par conséquent, le gouvernement fédéral n'a pas compétence à l'égard des terres et ressources en question tant qu'une entente fédérale-provinciale n'a pas été signée à l'égard du transfert des terres à la Couronne du chef du Canada. (Selon une clause de réversion figurant dans pareille entente, l'administration et le contrôle des terres sont de nouveau transférés à la Couronne du chef de la province si le législateur fédéral détermine que les terres ne sont plus nécessaires aux fins d'un parc national.)

Depuis 1974, dans plusieurs cas où des terres jugées appropriées aux fins de la création d'un parc national faisaient également l'objet d'une revendication territoriale non réglée, le législateur fédéral a mis les terres de côté à titre de réserve de parc national en attendant que la revendication soit réglée. C'est entre autres le cas de la réserve Kluane au Yukon, des réserves Nahanni et Auyuituq ainsi que de la réserve de l'Île-d'Ellesmere, dans les Territoires du Nord-Ouest, et de la réserve située dans l'archipel Gwaii Haanas, en Colombie-Britannique.

Ces «réserves» sont gérées en vertu de la Loi sur les parcs nationaux, sous réserve des revendications territoriales non réglées. Les activités traditionnelles de chasse, de pêche et de piégeage des peuples autochtones se poursuivent. Les clauses normales de réversion des terres sont en place de façon que les terres puissent être soustraites à la création du parc au besoin aux fins du règlement des revendications territoriales. D'autres mesures provisoires peuvent comprendre la participation des peuples autochtones à la gestion des réserves de parc.

Subsequently, legislation passed by Parliament to confirm a negotiated settlement of the land claim(s) will either incorporate, or provide for the future resolution of, matters such as benefits to aboriginal people from park establishment (generally in the areas of preferential hiring and contracting opportunities), their role in co-operatively managing the park, and the extent and management of wildlife harvesting rights. *Where such matters are resolved after the negotiated land claim settlement, they are generally incorporated in a negotiated impact and benefit agreement or some similar document, jointly signed.*

The sole extant situation in which lands set aside originally as a national park reserve have subsequently achieved full national park status is the central portion of Kluane National Park Reserve, pursuant to passage by Parliament of the Yukon First Nations Land Claims Settlement Act in 1994. (Confirmation of the final extent of the park reserve as a national park awaits the final resolution of adjoining land claims.) Final boundaries of the Ellesmere Island and Auyuittuq national park reserves were confirmed by the Nunavut Land Claims Agreement Act, 1993. Inuit impact and benefit agreements required by the latter settlement are presently under negotiation, with final confirmation of both national parks to be achieved by amendment of the National Parks Act within one year of completing the Inuit impact and benefit agreements.

#### V. Position of the Intervener, Province of Newfoundland

[67] The Province of Newfoundland was granted the status of intervenor and the scope of its intervention at the hearing was limited to the issues of fact raised by the parties in their respective individual records.

[68] The Province of Newfoundland takes no position with respect to the conduct of the land claim negotiations between the applicant and respondents. The Province articulated two issues raised in this proceeding which are of particular concern to it:

- (a) The assumption implicit in the Applicants' argument that they have existing aboriginal rights in the Province, when such rights have not been determined, and in fact have been rejected by the Province; and

Par la suite, des questions telles que les avantages dont bénéficieront les peuples autochtones en raison de la création du parc (soit en général les possibilités d'embauchage et de prestation de services prioritaires), le rôle des autochtones dans la gestion conjointe du parc ainsi que l'étendue des droits d'exploitation des ressources fauniques et la gestion y afférente, sont traitées, ou leur règlement futur est prévu, au moyen d'une loi fédérale dans laquelle le règlement négocié de la revendication territoriale est confirmé. *Lorsque ces questions sont réglées après le règlement négocié de la revendication territoriale, elles sont généralement incorporées dans une entente négociée portant sur les effets et avantages, ou dans un document similaire, signé par tous les intéressés.*

Il n'est arrivé qu'une fois que des terres initialement mises de côté à titre de réserve soient par la suite devenues un parc national: il s'agit de la partie centrale de la réserve Kluane, qui est régie par la Loi sur le règlement des revendications territoriales des premières nations du Yukon, édictée par le législateur fédéral en 1994. (L'étendue finale de la réserve ne pourra être confirmée qu'après le règlement final des revendications relatives aux terres adjacentes). Les limites finales des réserves du parc national de l'Île d'Ellesmere et du parc national Auyuittuq ont été confirmées par la Loi concernant l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut de 1993. Les ententes concernant les effets et avantages nécessaires par suite de ce dernier règlement sont en train d'être négociées, la création des deux parcs devant finalement être confirmée au moyen de la modification de la Loi sur les parcs nationaux dans l'année qui suivra la conclusion des ententes portant sur les effets et avantages.

#### V. Position de la province de Terre-Neuve

[67] La province de Terre-Neuve s'est vu conférer le statut d'intervenante; son intervention à l'audition se limitait aux questions de fait que les parties avaient soulevées dans leurs dossiers individuels respectifs.

[68] La province de Terre-Neuve ne prend pas de position à l'égard de la conduite des négociations relatives aux revendications territoriales entre la demanderesse et les défendeurs. Elle a soulevé deux questions particulièrement importantes dans la présente instance, à savoir:

#### [TRADUCTION]

- a) La présomption implicite, dans les plaidoiries des demandeurs, selon laquelle ces derniers ont des droits ancestraux dans la province, alors que l'existence de ces droits n'a pas été déterminée et qu'elle a en fait été rejetée par la province;

(b) The jurisdiction of this Court to grant relief impacting either directly, or indirectly, on the Province's constitutional authority over its lands and resources.

b) la compétence que possède la Cour d'accorder une réparation influant directement ou indirectement sur le pouvoir constitutionnel conféré à la province à l'égard de terres et ressources.

[69] The Province acknowledges that the applicant claims Aboriginal rights to lands and resources in Labrador. However, the question of whether or not the applicant actually has existing aboriginal rights in Labrador, within the meaning of section 35 of the *Constitution Act, 1982*, has not been judicially determined.

[69] La province reconnaît que la demanderesse revendique des droits ancestraux sur des terres et ressources situées au Labrador. Toutefois, la question de savoir si la demanderesse possède en fait des droits ancestraux au Labrador au sens de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* n'a pas été tranchée par les tribunaux.

[70] The Province argues that a "claim" of Aboriginal rights is not itself an "aboriginal right" within the meaning of subsection 35(1). Rather, subsection 35(1) provides constitutional protection for "existing aboriginal and treaty rights".

[70] La province soutient que la «revendication» de droits ancestraux n'est pas en soi un «droit ancestral» au sens du paragraphe 35(1). En effet, le paragraphe 35(1) prévoit une protection constitutionnelle à l'égard des «droits existants—ancestraux ou issus de traités».

[71] Where Aboriginal claimant groups and governments successfully conclude a modern land claims agreement, that agreement, once duly ratified, is a "treaty" within the meaning of section 35. Subsection 35(3) is clear in its recognition that governments and Aboriginal peoples may enter negotiations to reach a land claims agreement. What is protected under section 35 is the concluded land claims agreement, that is, the treaty, not the process.

[71] Lorsque des groupes autochtones et les gouvernements arrivent à conclure une entente à l'égard de revendications territoriales, cette entente, une fois qu'elle a été dûment ratifiée, constitue un «traité» au sens de l'article 35. Le paragraphe 35(3) reconnaît clairement que les gouvernements et les peuples autochtones peuvent entreprendre des négociations en vue d'en arriver à une entente au sujet des revendications territoriales. C'est l'entente sur les revendications territoriales qui a été conclue, c'est-à-dire le traité, qui est protégée, en vertu de l'article 35, et non le processus.

[72] It follows that the Government of Canada's decision to accept the applicant's land claim submission for the purpose of negotiation, pursuant to federal land claims policy, cannot of itself create or entrench Aboriginal or treaty rights within the meaning of subsection 35(1).

[72] La décision que le gouvernement du Canada a prise d'accepter la demande de revendication territoriale de la demanderesse aux fins de la négociation, conformément à la Politique fédérale des revendications territoriales, ne peut pas en soi créer ou garantir des droits ancestraux ou des droits issus de traités au sens du paragraphe 35(1).

[73] While the Government of Canada has accepted the applicant's land claim submission for negotiation, this submission has been rejected by the Province. On October 16, 1995, Mike Buist, Assistant Deputy Minister, Parks and Recreation, confirmed that Province's position in a letter to the applicant, as follows:

[73] Le gouvernement du Canada a accepté la demande de revendication territoriale de la demanderesse aux fins de la négociation, mais la province l'a rejetée. Le 16 octobre 1995, Mike Buist, sous-ministre adjoint, Parcs et Loisirs, a confirmé la position de la province dans une lettre qu'il a envoyée à la demanderesse, laquelle était libellée comme suit:

In 1994, the provincial assessment of The Inuit of Nunavik Statement of Claim to Labrador determined Makivik's land use and occupancy documentation was insufficient to substantiate an aboriginal land claim to areas of on-shore Labrador by Nunavik Inuit.

[74] The Province claims that to date it has not received any information from the applicant to change the Province's position regarding the applicant's claim to land and resources in Labrador.

[75] The Federal Court's jurisdictional limitations preclude the applicant from embarking upon issues which impact upon the Province.

[76] Both the *Comprehensive Land Claims Policy* 1987 and the *Federal Policy for the Settlement of Native Claims* 1993 clearly recognize the inability of the Government of Canada to negotiate matters within the Province's exclusive constitutional jurisdiction. The 1987 Policy states [at page 19]:

The federal government has jurisdiction in relation to Indians and Indian lands. Most other lands and resources, except in the territories, fall under provincial jurisdiction. For this reason, the participation of provincial governments in the negotiation of claims within their jurisdiction will be strongly encouraged and is essential to any negotiation of settlements involving areas of provincial jurisdiction or provincial lands and resources.

[77] In the 1993 Policy's Executive Summary, it is stated to the same effect [at page i]:

In the provinces, most of the lands and resources which are the subject of comprehensive claim negotiations are under provincial jurisdiction.

[78] The applicant entered into the negotiations with the respondents with this knowledge and, through the Negotiation Framework Agreement, agreed that lands and resource issues could not be advanced without the participation of the Province.

[TRADUCTION] En 1994, par suite de l'évaluation provinciale de l'énoncé des Inuit du Nunavik concernant le Labrador, il a été conclu que la documentation relative à l'utilisation et à l'occupation des terres fournie par Makivik ne suffisait pas pour justifier la revendication par les Inuit du Nunavik du territoire situé au large des côtes du Labrador.

[74] La province allègue qu'à ce jour, la demanderesse ne lui a pas fourni de renseignements qui l'amèneraient à modifier sa position à l'égard de la revendication relative aux terres et ressources situées au Labrador.

[75] Les limites de la compétence de la Cour fédérale empêchent la demanderesse de soulever des questions qui touchent la province.

[76] *La Politique des revendications territoriales globales* de 1987 et la *Politique du gouvernement fédéral en vue du règlement des revendications autochtones* de 1993 reconnaissent toutes les deux clairement que le gouvernement du Canada n'est pas en mesure de négocier des questions relevant de la compétence constitutionnelle exclusive de la province. La politique de 1987 dit ceci [à la page 19]:

Le gouvernement fédéral a compétence dans les affaires relatives aux Indiens et aux terres indiennes. La plupart des autres terres et des ressources, situées ailleurs que dans les territoires, relèvent de la compétence des provinces. Pour cette raison, on encouragera fortement la participation des gouvernements provinciaux dans les négociations des revendications relevant de leur compétence, et leur participation sera essentielle lorsque les négociations de règlements toucheront des terres de compétence provinciale ou lorsque des terres et des ressources provinciales feront partie des négociations.

[77] Dans le Sommaire de la politique de 1993 figure la déclaration similaire suivante [à la page ii]:

Dans les provinces, la plupart des terres et des ressources qui font l'objet de négociations dans le cadre des revendications globales sont de compétence provinciale.

[78] La demanderesse était au courant de la chose lorsqu'elle a entrepris les négociations avec les défendeurs et, au moyen de l'entente-cadre, elle a convenu que la question des terres et des ressources ne pouvait pas être soulevée sans la participation de la province.

[79] Section 4.4 of the Negotiation Framework Agreement provides:

Negotiations related to areas under Newfoundland's jurisdiction will not take place without Newfoundland's concurrence and participation in accordance with an understanding to be reached between Canada and Newfoundland.

[80] The Province owns the lands and natural resources comprising the proposed national park and has exclusive constitutional jurisdiction to deal with these lands and resources.

#### VI. Position of the Intervener, Labrador Inuit Association

[81] Counsel for the Labrador Inuit Association submitted that the Court must take into account the following realities:

- (1) the constitutional context, that is, the division of powers between the federal and provincial governments;
- (2) aboriginal claims are not consistent with current provincial borders; and,
- (3) there are many cases in Canada of overlapping claims by different aboriginal groups.

[82] More particularly, the Labrador Inuit Association submitted that any order made by this Court must be made in the context of section 18.1 of the *Federal Court Act* [R.S.C., 1985, c. F-7 (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5)], and that any such order should not grant relief in broad terms as sought by the applicant. Further, any such order should not jeopardize the establishment of a national park reserve on the territory.

#### VII. Obligation to Consult and Negotiate

[83] The jurisprudential development of the past three decades has more clearly defined and given direction to the courts concerning the role of the Crown in protecting the rights of Aboriginal peoples.

[79] L'article 4.4 de l'entente-cadre prévoit ceci:

Les négociations portant sur des questions relevant de la compétence de Terre-Neuve n'auront pas lieu sans le consentement et la participation de cette province, conformément à un protocole d'entente que le Canada doit conclure avec Terre-Neuve.

[80] Les terres et ressources naturelles situées dans le parc national projeté appartiennent à la province et cette dernière a une compétence constitutionnelle exclusive sur ces terres et ressources.

#### VI. Position de l'Association des Inuit du Labrador

[81] L'avocate de l'Association des Inuit du Labrador a soutenu que la Cour doit tenir compte des réalités suivantes:

- 1) le contexte constitutionnel, à savoir le partage des pouvoirs entre les gouvernements fédéral et provinciaux;
- 2) les revendications des autochtones ne coïncident pas avec les frontières provinciales actuelles;
- 3) au Canada, les revendications des différents groupes autochtones se chevauchent bien souvent.

[82] Plus particulièrement, l'Association des Inuit du Labrador a soutenu que toute ordonnance de cette Cour doit être rendue dans le contexte de l'article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale* [L.R.C. (1985), ch. F-7 (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5)] et que cette Cour ne devrait pas accorder une réparation de nature générale telle que celle que la demanderesse sollicite. En outre, la Cour ne devrait pas rendre une ordonnance qui puisse nuire à la constitution d'une réserve de parc national sur le territoire visé.

#### VII. Obligation relative à la consultation et à la négociation

[83] L'évolution de la jurisprudence au cours des trois dernières décennies a permis de définir plus clairement le rôle qui incombe à la Couronne lorsqu'il s'agit de protéger les droits des peuples autochtones et des directives ont été données aux tribunaux à ce sujet.

[84] In this respect, I would note that the “Crown” refers both to Her Majesty in right of Canada and Her Majesty in right of each of the provinces.

[85] One of the key elements of Aboriginal rights and Aboriginal title, is their existence prior to European contact. For the first time, in *R. v. Sparrow*,<sup>14</sup> the Chief Justice and Mr. Justice La Forest, dealt with the protective and remedial scope of subsection 35(1) of the *Constitution Act, 1982*,<sup>15</sup> and its strength as a promise to the Aboriginal peoples of Canada. They gave directions as to the duties, rights and protection inherent in the treaty process.

[86] Subsection 35(1) has a significant impact when the governments or the courts recognize that the Aboriginal peoples have rights. It represents a specific constitutional basis upon which subsequent negotiations can take place and it requires a just settlement for Aboriginal peoples.

[87] The historical attitudes of the governments prior to the coming into force of subsection 35(1) are as follows.

[88] The *Statement of the Government of Canada on Indian Policy, 1969*<sup>16</sup> contained the assertion that:

... aboriginal claims to land ... are so general and undefined that it is not realistic to think of them as specific claims capable of remedy except through a policy and program that will end injustice to the Indians as members of the Canadian community.

[89] A number of judicial decisions of the Supreme Court of Canada prompted a reassessment of the position being taken by the government,<sup>17</sup> urging the government towards the recognition of Aboriginal rights. The Honourable Jean Chrétien, then Minister of Indian Affairs and Northern Development, on claims of Indian and Inuit people, made a statement (August 8, 1973) which expressed the government's

[84] À cet égard, j'aimerais faire remarquer que la «Couronne» s'entend tant de Sa Majesté la Reine du chef du Canada que de Sa Majesté la Reine du chef des provinces.

[85] L'une des principales caractéristiques des droits ancestraux et du titre aborigène, c'est qu'ils existaient avant tout contact avec les Européens. Pour la première fois, dans l'arrêt *R. c. Sparrow*<sup>14</sup>, le juge en chef et M. le juge La Forest ont examiné la protection fournie et les réparations prévues par le paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*<sup>15</sup>, ainsi que l'effet de cette disposition en tant que promesse faite aux peuples autochtones du Canada. Ils ont donné des directives au sujet des obligations, des droits et de la protection que comporte le processus de négociation.

[86] Le paragraphe 35(1) a un effet important lorsque les gouvernements ou les tribunaux reconnaissent que les peuples autochtones ont des droits. Il constitue un fondement constitutionnel précis à partir duquel des négociations peuvent être entreprises et il exige un règlement équitable en faveur des peuples autochtones.

[87] L'attitude des gouvernements avant l'entrée en vigueur du paragraphe 35(1) était toujours la suivante:

[88] Dans la *Politique indienne du gouvernement du Canada, 1969*<sup>16</sup> figurait la déclaration suivante:

Ceux-ci [les droits aborigènes] sont tellement généraux qu'il n'est pas réaliste de les considérer comme des droits précis, susceptibles d'être réglés excepté par un ensemble de politiques et de mesures qui mettront fin aux injustices dont les Indiens ont souffert comme membres de la société canadienne.

[89] Un certain nombre de jugements de la Cour suprême du Canada ont entraîné une nouvelle évaluation de la position prise par le gouvernement<sup>17</sup>; la Cour demandait avec instance au gouvernement de reconnaître les droits ancestraux. L'honorable Jean Chrétien, qui était alors ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, a fait une déclaration (le 8 août 1973) au sujet des revendications des

willingness to negotiate regarding claims of Aboriginal title. The policy reads as follows:

The Government is now ready to negotiate with authorized representatives of these native peoples on the basis that where their traditional interest in the lands concerned can be established, an agreed form of compensation or benefit will be provided to native peoples in return for their interest.

[90] The statement constituted an expression of a policy rather than a legal recognition.<sup>18</sup> The federal government took the position that any federal obligation was of a political character.<sup>19</sup>

[91] In *MacMillan Bloedel*,<sup>20</sup> the Court of Appeal concluded that it is the role of the court to assist and further the negotiating process. Where the federal government has agreed to negotiate claims, the public anticipates that the claims will be resolved by negotiations and by settlement.

[92] The Chief Justice and Mr. Justice La Forest opined that subsection 35(1) of the *Constitution Act, 1982* represents the recognition of Aboriginal rights in the treaty process and in the government's obligations within that process. It provides the constitutional basis upon which subsequent negotiations can take place. Therefore, section 35 requires a just settlement for Aboriginal peoples. Also, it affords Aboriginal peoples constitutional protection against provincial legislative power.

[93] Since 1985, the Supreme Court of Canada has developed, both in the wording and in the spirit of the constitutional entrenchment, the implications of section 35. It promised a reassessment of the position taken by the government towards Aboriginal peoples.

[94] In *Simon v. The Queen et al.*,<sup>21</sup> Chief Justice Dickson found that a treaty process was entered into for the mutual benefit of both the Crown and the aboriginal peoples, and should therefore be solemnly respected. Treaties need to be recognized as a source

peuples indiens et inuit, dans laquelle il affirmait que le gouvernement était prêt à négocier les revendications relatives au titre aborigène. La politique est ainsi libellée:

[TRADUCTION] Le gouvernement est maintenant prêt à négocier avec les représentants autorisés de ces peuples autochtones en se fondant sur le fait que si leurs droits ancestraux sur les terres en cause peuvent être établis, une forme convenue d'indemnité leur sera accordée en échange de leur droit.

[90] La déclaration constituait un énoncé de politique plutôt qu'une reconnaissance juridique<sup>18</sup>. Le gouvernement fédéral a pris la position selon laquelle toute obligation fédérale était de nature politique<sup>19</sup>.

[91] Dans l'arrêt *MacMillan Bloedel*<sup>20</sup>, la Cour d'appel a conclu qu'il incombe aux tribunaux d'aider et d'encourager le processus de négociation. Lorsque le gouvernement fédéral convient de négocier des revendications, le public s'attend à ce qu'il y ait négociation ou règlement.

[92] Le juge en chef et M. le juge La Forest ont exprimé l'avis selon lequel le paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* reconnaît les droits ancestraux dans le cadre du processus de négociation et les obligations du gouvernement dans le cadre de ce processus. Cette disposition constitue le fondement constitutionnel à partir duquel des négociations peuvent être entreprises. L'article 35 exige donc un règlement équitable en faveur des peuples autochtones. Il protège en outre les peuples autochtones contre le pouvoir législatif provincial.

[93] Depuis 1985, la Cour suprême du Canada a déterminé les effets que l'article 35 a, que ce soit selon son libellé ou selon l'esprit de la garantie constitutionnelle qui est fournie. Elle a promis une nouvelle évaluation de la position prise par le gouvernement à l'égard des peuples autochtones.

[94] Dans l'arrêt *Simon c. La Reine et autres*<sup>21</sup>, le juge en chef Dickson a conclu qu'un processus de négociation avait été entrepris dans l'intérêt de la Couronne et des peuples autochtones et que ce processus devrait donc être solennellement respecté. Il faut

of protection for pre-existing aboriginal rights.

[95] In *R. v. Sioui*,<sup>22</sup> Mr. Justice Lamer [as he then was] concluded that a treaty is characterized by the intention of the parties to create mutually binding solemn obligations.

[96] In *Montana Band of Indians v. Canada*<sup>23</sup> the Court of Appeal opined that the negotiated settlements of Aboriginal claims are a distinct possibility in today's reality.

[97] In *R. v. Van Der Peet*,<sup>24</sup> the Chief Justice determined that the relationship between the Crown and Aboriginal peoples, and the dealings between the parties should be given a generous interpretation in favour of the Aboriginal peoples. Because of the nature of the relationship, the Crown has a fiduciary obligation to Aboriginal peoples where the honour of the Crown is at stake. It is because of this relationship and its implications, subsection 35(1) and other statutory and constitutional provisions protecting the Aboriginal interests, that a generous and liberal interpretation must be applied.

[98] In *R. v. Badger*,<sup>25</sup> Mr. Justice Cory opined that the honour of the Crown is at stake in its dealings with the Indian people; that it is always assumed that the Crown intended to fulfil its promises and that no appearances of sharp dealings will be sanctioned.

[99] The Royal Commission on Aboriginal Peoples<sup>26</sup> concluded that the government's task is to determine, define, recognize and affirm whatever Aboriginal rights existed.

The fact that the relationship between the government and Aboriginal peoples is trust-like, rather than adversarial has important implications for the role of government with respect to Aboriginal lands and resources. It requires institutional arrangements to protect them, and it requires government not to rely simply on the 'public interest' as justification for limiting the exercise of Aboriginal rights with respect to them. Moreover, it requires government to act in the interests of Aboriginal peoples when negotiating

reconnaître les traités à titre de source de la protection fournie à l'égard des droits ancestraux existants.

[95] Dans l'arrêt *R. c. Sioui*<sup>22</sup>, M. le juge Lamer [tel était alors son titre] a conclu que ce qui caractérise un traité, c'est l'intention des parties de créer des obligations solennelles mutuellement exécutoires.

[96] Dans l'arrêt *Bande indienne de Montana c. Canada*<sup>23</sup>, la Cour d'appel a exprimé l'avis selon lequel le règlement négocié des revendications autochtones constitue une autre possibilité dans le contexte contemporain.

[97] Dans l'arrêt *R. c. Van der Peet*<sup>24</sup>, le juge en chef a conclu que le rapport qui existait entre la Couronne et les peuples autochtones, et les ententes conclues entre les parties, devraient être interprétés d'une façon généreuse en faveur des peuples autochtones. Étant donné la nature du rapport, la Couronne a une obligation de fiduciaire envers les peuples autochtones et son honneur est en jeu. C'est à cause de ce rapport et des conséquences qui en découlent que le paragraphe 35(1) et les autres dispositions législatives et constitutionnelles protégeant les intérêts autochtones doivent être interprétés d'une façon généreuse et libérale.

[98] Dans l'arrêt *R. c. Badger*<sup>25</sup>, M. le juge Cory a exprimé l'avis selon lequel l'honneur de la Couronne est en jeu lorsqu'elle traite avec les peuples autochtones, qu'il faut toujours présumer que cette dernière entend respecter ses promesses et qu'aucune apparence de «manœuvres malhonnêtes» ne doit être tolérée.

[99] La Commission royale sur les peuples autochtones<sup>26</sup> a conclu que la tâche du gouvernement est de déterminer, de définir, de reconnaître et de confirmer les droits ancestraux existants.

Le fait que les «rapports entre le gouvernement et les autochtones soient de nature fiduciaire plutôt que contradictoire» a des incidences importantes sur le rôle du gouvernement relativement aux terres et aux ressources des autochtones. Il exige des aménagements institutionnels pour protéger les terres et les ressources autochtones. Le gouvernement ne peut simplement invoquer «l'intérêt public» pour justifier une restriction apportée à l'exercice des droits ancestraux relativement aux terres et aux ressources. Par ailleurs, il est

arrangements concerning their lands and resources.

[100] The Commission has urged the courts to design their remedies to facilitate negotiations.<sup>27</sup> The Commission further asserts that government and Aboriginal action in the form of nation-to-nation negotiation is central to the constitutional recognition and affirmation of Aboriginal rights under section 35. Therefore, there is a need for remedies to assist the parties where negotiations are not progressing.

[101] In the opinion of the Commission, while the courts may be useful to decide some native issues or to bring pressure on the parties to settle by some other means, it appears that judicial adjudication will not provide all of the answers to the issues surrounding native claims.<sup>28</sup>

[102] In *Union of Nova Scotia Indians v. Canada (Attorney General)*,<sup>29</sup> Mr. Justice MacKay concluded that there are additional considerations in cases involving aboriginal rights. The fiduciary duty is enforced and includes protection against unwarranted effects upon the aboriginal interests.

[103] In *Delgamuukw*, the Chief Justice opined that the government's responsibility to safeguard the Aboriginal peoples' interest is equally applicable to the rights which relate to the land and the Native interest in the land. The government has vested interests in the security and the welfare of Canada's Aboriginal peoples. Their most central interest is their interest in their lands.

[104] The Chief Justice further determined that the scope of federal jurisdiction and responsibilities, pursuant to subsection 91(24) [of the *Constitution Act, 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1 [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5]], are tied to section 35 [of the *Constitution Act*,

tenu d'agir dans l'intérêt des peuples autochtones lorsqu'il négocie des ententes concernant les terres et les ressources des autochtones.

[100] La Commission a demandé avec instance aux tribunaux d'accorder des réparations de manière à faciliter les négociations<sup>27</sup>. Elle déclare en outre que la participation du gouvernement et celle des autochtones, dans le cadre de négociations de nation à nation, sont essentielles à la reconnaissance et à la confirmation constitutionnelles des droits ancestraux en vertu de l'article 35. Il faut donc que les réparations qui sont accordées aident les parties lorsque les négociations n'avancent pas.

[101] De l'avis de la Commission, bien que les tribunaux puissent être utiles pour régler certaines questions concernant les autochtones ou pour inciter les parties à régler leurs différends par d'autres voies, il semble que l'action judiciaire ne permettra pas de résoudre toutes les difficultés relatives aux revendications des autochtones<sup>28</sup>.

[102] Dans la décision *Union of Nova Scotia Indians c. Canada (Procureur général)*<sup>29</sup>, M. le juge MacKay a conclu que des considérations additionnelles s'appliquent aux affaires dans lesquelles les droits ancestraux sont en cause. L'obligation de fiduciaire est exécutoire et comprend la protection contre les effets injustifiés sur les droits autochtones.

[103] Dans l'arrêt *Delgamuukw*, le juge en chef a exprimé l'avis selon lequel la responsabilité qui incombe au gouvernement de protéger les droits des peuples autochtones s'applique également aux droits que ces derniers ont à l'égard de leurs terres. Le gouvernement a intérêt à assurer la sécurité et le bien-être des peuples autochtones du Canada. Or, l'un des droits les plus fondamentaux des autochtones est celui qu'ils ont sur leurs terres.

[104] Le juge en chef a en outre conclu que l'étendue de la compétence et des responsabilités fédérales, conformément au paragraphe 91(24) [de la *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5]], est également

1982], as well. The treaty process encompasses the transaction of Aboriginal rights as well as Aboriginal title. Such rights include both rights in relation to the lands, as well as practices, customs and traditions which are not tied to land.

a) General Principles

[105] The following principles can be drawn from the jurisprudence:

(a) It is the role of the court to assist and further the negotiating process. Where the federal government has agreed to negotiate claims, the public anticipates that the claims will be resolved by negotiation and by settlement.

(b) Subsection 35(1) represents the recognition of Aboriginal rights in the treaty process and the government's obligation within that process; it is a specific constitutional basis upon which subsequent negotiations can take place and requires a just settlement for Aboriginal peoples.

(c) A treaty process is entered into for the mutual benefit of both the Crown and the Aboriginal peoples; it should be solemnly respected.

(d) The relationship between the Crown and the Aboriginal peoples, as well as the dealings between the parties should be given a generous interpretation in favour of the Aboriginal peoples.

(e) The honour of the Crown is at stake in its dealings with the Aboriginal people.

(f) There are additional considerations in cases involving Aboriginal rights. The fiduciary duty is enforceable and includes protection against unwarranted effects upon the Aboriginal interests.

(g) The government's responsibility to safeguard the Aboriginal peoples' interests is equally applicable to the rights which relate to the land and the native interest in the land.

(h) The federal jurisdiction and responsibilities pursuant to subsection 91(24) are tied to section 35 as well.

rattachée à l'article 35 [de la *Loi constitutionnelle de 1982*]. Le processus de négociation englobe les droits ancestraux ainsi que le titre aborigène. Ces droits comprennent les droits se rapportant à un territoire ainsi que les coutumes, pratiques et traditions qui ne se rattachent pas à un territoire.

a) Principes généraux

[105] La jurisprudence permet d'établir les principes suivants:

a) Il incombe au tribunal d'aider et d'encourager le processus de négociation. Lorsque le gouvernement fédéral convient de négocier les revendications, le public s'attend à ce que celles-ci fassent l'objet de négociations et d'un règlement;

b) Le paragraphe 35(1) reconnaît les droits ancestraux dans le cadre du processus de négociation et l'obligation qui incombe au gouvernement dans le cadre de ce processus; il constitue un fondement constitutionnel précis à partir duquel des négociations peuvent être entreprises et exige un règlement équitable en faveur des peuples autochtones;

c) Le processus de négociation est entrepris au profit tant de la Couronne que des peuples autochtones; il devrait être solennellement respecté;

d) Le rapport qui existe entre la Couronne et les peuples autochtones ainsi que les ententes conclues entre les parties devraient être interprétés d'une façon généreuse en faveur des peuples autochtones;

e) L'honneur de la Couronne est en jeu lorsqu'elle traite avec les peuples autochtones;

f) Des considérations additionnelles s'appliquent aux affaires dans lesquelles les droits ancestraux sont en cause. L'obligation de fiduciaire est exécutoire et comprend la protection contre les effets injustifiés sur les droits autochtones;

g) La responsabilité qui incombe au gouvernement de protéger les droits des peuples autochtones s'applique également aux droits qui se rapportent aux terres et aux intérêts autochtones y afférents;

h) La compétence et les responsabilités fédérales prévues au paragraphe 91(24) sont également ratta-

The treaty process encompasses the transactions of Aboriginal rights as well as Aboriginal title.

[106] The Royal Commission on Aboriginal Peoples has concluded as follows:

(a) The government's task is to determine, define, recognize and affirm whatever Aboriginal rights existed.

(b) The courts should design their remedies to facilitate negotiations.

b) Analysis

[107] The fiduciary relationship between the Crown and Aboriginal peoples may be satisfied by the involvement of Aboriginal peoples in decisions taken with respect to their lands.

[108] There is always a duty of consultation. Whether the Aboriginal group has been consulted is relevant to determining whether the infringement of Aboriginal rights is justified.

[109] The nature and scope of the duty will vary with the circumstances. Even where the minimum acceptable standard is consultation, this consultation must be in good faith, and with the intention of substantially addressing the concerns of the Aboriginal peoples whose rights and lands are at issue.

[110] Any negotiations should also include other Aboriginal nations which have a stake in the territory claimed. The Crown is under a moral, if not a legal, duty to enter into and conduct those negotiations in good faith.

[111] In this instance, the applicant has signed an agreement-in-principle with the respondents. The respondents assert that they are ready to negotiate and fulfil their duty to conduct negotiations in good faith. However, due to the division of powers between the federal and provincial governments, and the refusal to

chées à l'article 35. Le processus de négociation englobe les droits ancestraux ainsi que le titre aborigène.

[106] La Commission royale sur les peuples autochtones a conclu ce qui suit:

a) La tâche du gouvernement est de déterminer, de définir, de reconnaître et de confirmer les droits ancestraux existants;

b) Les tribunaux devraient accorder des réparations de manière à faciliter les négociations.

b) Analyse

[107] Il est possible de respecter le rapport de fiduciaire qui existe entre la Couronne et les peuples autochtones en faisant participer les peuples autochtones aux décisions qui sont prises à l'égard de leurs terres.

[108] Il y a toujours obligation de consultation. La question de savoir si le groupe autochtone a été consulté est pertinente lorsqu'il s'agit de déterminer si la violation des droits ancestraux est justifiée.

[109] La nature et l'étendue de l'obligation dépendent des circonstances. Même lorsque la norme minimale acceptable est la consultation, cette consultation doit être menée de bonne foi, dans l'intention de réellement tenir compte des préoccupations des peuples autochtones dont les droits et terres sont en jeu.

[110] Toute négociation devrait également comprendre les autres nations autochtones qui ont un intérêt sur le territoire revendiqué. La Couronne a l'obligation morale, sinon légale, d'entamer et de mener ces négociations de bonne foi.

[111] En l'espèce, la demanderesse a signé une entente de principe avec les défendeurs. Les défendeurs affirment être prêts à négocier et à s'acquitter de l'obligation qui leur incombe de mener les négociations de bonne foi. Toutefois, à cause du partage des pouvoirs entre les gouvernements fédéral et provin-

date of the Government of Newfoundland and Labrador to consult and negotiate with the applicant, the respondents claim that they are without means to rectify the situation. Counsel for the respondents stated in oral argument:

[TRANSLATION] Look, Your Lordship. Because Newfoundland refuses to have Makivik involved, we're under an obligation to withdraw. We have obligations resulting from another party's refusal. That, Your Lordship, is what doesn't make sense in this case.

We want Makivik to be involved.

We've accepted Makivik's land claim. We've started negotiating. We're still negotiating and will continue to negotiate the claim. Except that when it comes time to talk about provincial jurisdiction, we can't do that because Newfoundland isn't at the table. It's not our fault that Newfoundland isn't at the table.

Now, you ask me, "Why don't you invite Makivik to the table when you're talking with the LIA and Newfoundland about creating a park?" We do invite them, Your Lordship, we want them to be there. We have recognized them, recognized their claims. We would genuinely like them to be there and to have them say, "We, too, want a park, we want a park reserve." We would like them to be full participants.

Except that if we do that, we go together: I go get my friend, Mr. Hutchins; we go to Newfoundland; my friend, Mr. Hutchins, goes into the room and sits down. Then the negotiators from Newfoundland get up and leave. They say, "We have nothing more to say."

What can I do about it, Your Lordship? I can't compel the Newfoundland authorities to remain seated at the table with Makivik. I'm unable to do that, Your Lordship.

With the greatest respect, Your Lordship, I think that even a court would be unable to do that.

A party that doesn't want to negotiate can't be forced to negotiate. That party will have to accept the consequences, if any. When you refuse to negotiate, you take your changes.

[112] Counsel for the respondents added:

[TRANSLATION] It's not my fault if Newfoundland doesn't want to talk to them. I have no power over them. If it were only up to me, I'd tell them, "Sit down at the table, we're going to talk." I don't have that power. The Minister of Indian Affairs doesn't have that power, Your Lordship, and

ciaux et puisque jusqu'à ce jour le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador a refusé de consulter la demanderesse et de négocier avec elle, les défendeurs affirment qu'ils ne sont pas en mesure de remédier à la situation. Voici ce que l'avocat des défendeurs a déclaré dans ses plaidoiries orales:

Regardez, Votre Seigneurie. Parce que Terre-Neuve refuse la présence de Makivik, nous, nous avons l'obligation de nous retirer. On a des obligations qui découlent du refus d'un autre. C'est ça, Votre Seigneurie, qui n'a pas de bon sens dans notre dossier.

Nous, nous voulons que Makivik soit là.

Nous, nous avons accepté la revendication territoriale de Makivik. On a commencé à négocier. On négocie encore et on va négocier encore cette revendication. Sauf que quand vient le temps de parler de juridiction provinciale, on ne peut pas le faire parce que Terre-Neuve n'est pas à la table. Ce n'est pas de notre faute si Terre-Neuve n'est pas à la table.

Maintenant, vous me demandez: Pourquoi vous n'invitez pas Makivik à la table quand vous parlez avec le LIA et Terre-Neuve de la création d'un parc? On les invite, Votre Seigneurie, on veut qu'ils soient là. Nous, nous les avons reconnues, leurs revendications. On aimerait bien qu'ils soient là et qu'ils disent: Nous aussi, nous en voulons un parc, nous voulons une réserve de parc. On voudrait qu'il soient partie prenante complètement.

Sauf que si on fait ça, on part ensemble; je vais chercher mon confrère maître Hutchins; on se rend à Terre-Neuve; mon confrère maître Hutchins entre dans la salle, il s'assoit. J'ai les négociateurs de Terre-Neuve qui se lèvent et qui s'en vont. Ils disent: Nous, on ne parle plus.

Qu'est-ce que je peux faire là-dedans, Votre Seigneurie? Je ne peux pas contraindre les autorités terre-neuviennes de rester assis à la table avec Makivik. Je ne suis pas capable de faire ça, Votre Seigneurie.

Soit dit bien respectueusement, Votre Seigneurie, je pense même qu'un tribunal ne serait pas capable de faire cela.

On ne peut pas forcer une partie à négocier si elle ne veut pas négocier. Ce sera à elle, éventuellement, à assumer les conséquences. Quand on refuse de négocier, on assume des risques.

[112] L'avocat des défendeurs a ajouté ceci:

Ce n'est pas de ma faute si Terre-Neuve ne veut pas leur parler. Je n'ai pas de pouvoir sur eux. Si ça dépendait juste de moi, je leur dirais: Asseyez-vous à la table, on va parler. Je n'ai pas ce pouvoir-là. Le ministre des Affaires indiennes n'a pas ce pouvoir-là. Votre Seigneurie, et je pense même

I think that even the Court doesn't have that power. If Newfoundland doesn't want to negotiate, it doesn't want to negotiate!

...

[S]imply as a result of agreeing, we'd have to leave the table if they can't participate. That's the treaty process. If they can't participate, we'd have to withdraw. It's not our fault.<sup>30</sup>

[113] The Province of Newfoundland has full constitutional authority over the lands in issue. Counsel for the Government of Newfoundland and Labrador asserted in oral argument:

There are matters which the federal government simply cannot negotiate constitutionally. The provinces, of course, including Newfoundland, by virtue of the Constitution, 109 and section 92, have exclusive constitutional jurisdiction over their lands and resources.

It is trite to say that but it needs to be said.

It is easy to lose sight of the fact that unless and until the province of Newfoundland transfers administration and control to the federal government, the lands that are shown on the map that our friend put over here are lands in Labrador which belong to the province of Newfoundland. They are lands and resources of the province unless and until administration and control of those lands is passed to the federal government.<sup>31</sup>

[114] National parks are public lands set aside by the Parliament of Canada, under the *National Parks Act* [R.S.C., 1985, c. N-14], that are dedicated to the people of Canada for their benefit, education and enjoyment, subject to the Act and regulations thereunder. They are to be maintained and made use of so as to leave them unimpaired for the enjoyment of future generations.

[115] National park reserves are managed under the *National Parks Act*, without prejudice to unresolved land claims. Traditional hunting, fishing and trapping activities of Aboriginal people continue. Standard land reversionary clauses are in place so that lands may be removed from park status if necessary to resolve land claims. Other interim measures may include Aboriginal peoples' involvement in park reserve management. Subsequently, legislation passed by Parliament to confirm a negotiated settlement of the land claims

que la Cour n'a pas ce pouvoir-là. Si Terre-Neuve ne veut pas négocier, elle ne veut pas négocier!

[. . .]

[D]u seul fait qu'on ait accepté, il faudrait se retirer de la table où ils ne peuvent participer. C'est ça le «treaty process». Si eux ne peuvent pas participer, il faudrait que nous nous retirions. Ce n'est pas de notre faute<sup>30</sup>.

[113] La province de Terre-Neuve possède un plein pouvoir constitutionnel à l'égard du territoire ici en cause. L'avocat du gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador a affirmé ceci dans ses plaidoiries orales:

[TRADUCTION] Il y a des questions que le gouvernement fédéral ne peut tout simplement pas négocier constitutionnellement. Bien sûr, en vertu des articles 109 et 92 de la Constitution, les provinces, y compris Terre-Neuve, ont une compétence constitutionnelle exclusive sur les terres et les ressources.

Même si cela est évident, il faut le dire.

Il est facile d'oublier de tenir compte du fait qu'à moins que la province de Terre-Neuve n'en transfère l'administration et le contrôle au gouvernement fédéral, les terres qui figurent sur la carte que notre ami a présentée sont situées au Labrador, qui appartient à la province de Terre-Neuve. Ces terres et ces ressources appartiennent à la province, et ce, tant que l'administration et le contrôle des terres n'est pas transmis au gouvernement fédéral<sup>31</sup>.

[114] Les parcs nationaux sont des terres publiques mises de côté par le législateur fédéral en vertu de la *Loi sur les parcs nationaux* [L.R.C. (1985), ch. N-14]; ils sont créés à l'intention du peuple canadien afin que celui-ci puisse les utiliser pour son plaisir et l'enrichissement de ses connaissances dans le cadre de la Loi et de ses règlements. Ils doivent être entretenus et utilisés de façon à rester intacts pour les générations futures.

[115] Les réserves de parc national sont gérées en vertu de la *Loi sur les parcs nationaux*, sous réserve des revendications territoriales non réglées. Les activités traditionnelles de chasse, de pêche et de piégeage des peuples autochtones se poursuivent. Des clauses normales de réversion des terres sont en place de façon que les terres puissent être soustraites à la création du parc au besoin aux fins du règlement des revendications territoriales. D'autres mesures provisoires peuvent comprendre la participation des peuples

will either incorporate, or provide for the future resolution of matters such as benefits to Aboriginal people from park establishment.

[116] Aboriginal title is a right in land and, as such, is more than the right to engage in specific activities which may be themselves Aboriginal rights. The content of Aboriginal title confers the rights to use the land for a variety of activities, not all of which need be aspects of practices, customs and traditions which are integral to the distinctive cultures of Aboriginal societies.

[117] Pursuant to subsection 35(1), Aboriginal rights which existed and were recognized under the common law are elevated to constitutional status. The existence of an Aboriginal right at common law is sufficient, but not necessary, for the recognition and affirmation of that right by subsection 35(1).

[118] Aboriginal rights which are recognized and affirmed by subsection 35(1) fall along a spectrum with respect to their degree of connection with the land. At the one end, are the practices, customs and traditions that are integral to the distinctive Aboriginal culture. Although these activities are not sufficient to support a claim for title to the land, they would receive constitutional protection. In the middle, there are necessary activities which are usually intimately related to a particular piece of land. At the other end of the spectrum, is Aboriginal title which is the right to the land itself.

[119] Since the purpose of subsection 35(1) is to reconcile the prior presence of Aboriginal peoples in North America with the assertion of Crown sovereignty, it is clear that subsection 35(1) must recognize and affirm both aspects of that prior presence—first, the occupation of land, and second, the prior social

autochtones à la gestion des réserves de parc. Par la suite, des questions telles que les avantages dont bénéficient les peuples autochtones en raison de la création du parc sont traitées, ou leur règlement futur est prévu, au moyen d'une loi fédérale dans laquelle le règlement négocié de la revendication territoriale est confirmé.

[116] Le titre aborigène est un droit au territoire et, partant, il ne s'agit pas simplement du droit de se livrer à des activités précises qui peuvent en tant que telles se rapporter à des droits ancestraux. Le titre aborigène confère le droit d'utiliser le territoire pour diverses activités, qui n'ont pas toutes à être des éléments de coutumes, de pratiques et de traditions faisant partie intégrante de la culture distinctive des sociétés autochtones.

[117] Conformément au paragraphe 35(1), les droits ancestraux qui existaient et étaient reconnus en vertu de la common law sont également reconnus par la Constitution. L'existence d'un droit ancestral en common law est suffisante, mais elle n'est pas nécessaire aux fins de la reconnaissance et de la confirmation de ce droit en vertu du paragraphe 35(1).

[118] Les droits ancestraux qui sont reconnus et confirmés par le paragraphe 35(1) s'étalent le long d'un spectre, en fonction de leur degré de rattachement avec le territoire visé. À une extrémité du spectre, il y a les coutumes, pratiques et traditions faisant partie intégrante de la culture autochtone distinctive. Ces activités ne suffisent pas pour étayer la revendication du titre sur ce territoire, mais elles seraient protégées par la Constitution. Au milieu du spectre, il y a les activités nécessaires qui sont habituellement étroitement liées à une parcelle de terrain particulière. À l'autre extrémité du spectre, il y a un titre aborigène, c'est-à-dire le droit au territoire lui-même.

[119] Étant donné que le paragraphe 35(1) vise à concilier la présence antérieure des peuples autochtones en Amérique du Nord et l'affirmation de la souveraineté de la Couronne, il est clair qu'il doit reconnaître et confirmer cette présence antérieure sous ses deux aspects—à savoir, l'occupation du territoire

organization and distinctive cultures of Aboriginal peoples on that land.

[120] The possibility of joint title has been recognized by American courts.<sup>32</sup> There may be cases in which two Aboriginal nations lived on a particular piece of land and recognized each other's entitlement to that land but nobody else's.

[121] Where a national park reserve is established, there is a minimal impact on the rights and the use of lands. There is in my view however, a duty to consult in such circumstances. Any consultation must be meaningful.

[122] Where a national park itself is established, the impact will occur on the title, the rights and the use of land. There is, therefore, a duty to consult and negotiate in good faith in such circumstances.

[123] The Agreement-in-Principle between the federal government and the applicant recognizes that a park cannot be established until negotiations are completed.

#### VIII. Federal Court Act

[124] A question arose concerning the scope of remedies available on an application for judicial review, in particular, whether declaratory relief is available.

[125] Subsection 18(3) [as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 4] of the *Federal Court Act* mandates that the remedies provided for in subsection 18(1) [as am. *idem*] and subsection 18(2) [as am. *idem*] may be obtained only on an application for judicial review made under section 18.1 of the Act. Section 18.1 of the Act sets out the standing requirements, the grounds of review and the powers of the Court on an application for judicial review. The threshold question is whether review is being sought against a "federal board, commission or other tribunal" as that expression is

d'une part, et l'organisation sociale antérieure et les cultures distinctives des peuples autochtones habitant ce territoire d'autre part.

[120] La possibilité d'un titre conjoint a été reconnue par les tribunaux américains<sup>32</sup>. Il est possible que deux nations autochtones aient vécu sur un territoire particulier et que chacune ait reconnu les droits de l'autre sur ce territoire, mais non ceux de tiers.

[121] La constitution d'une réserve de parc national a un certain effet sur les droits rattachés au territoire visé et sur l'utilisation des terres. Toutefois, à mon avis, les intéressés doivent être consultés en pareil cas. Toute consultation doit être réelle.

[122] La création d'un parc national aura un effet sur le titre et les droits relatifs au territoire visé ainsi que sur l'utilisation des terres. En pareil cas, les intéressés doivent donc être consultés et il faut faire preuve de bonne foi en négociant avec eux.

[123] L'entente de principe conclue entre le gouvernement fédéral et la demanderesse reconnaît qu'un parc ne peut pas être créé tant que les négociations ne sont pas terminées.

#### VIII. Loi sur la Cour fédérale

[124] Une question s'est posée au sujet de l'étendue des réparations qui peuvent être accordées dans le cadre d'une demande de contrôle judiciaire et, en particulier, on s'est demandé s'il est possible d'accorder une réparation de la nature d'un jugement déclaratoire.

[125] En vertu du paragraphe 18(3) [mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 4] de la *Loi sur la Cour fédérale*, les recours prévus aux paragraphes 18(1) [mod., *idem*] ou (2) [mod., *idem*] sont exercés par présentation d'une demande de contrôle judiciaire. L'article 18.1 énonce les exigences relatives à la qualité pour agir, les motifs de révision et les pouvoirs que possède la Cour lorsque le contrôle judiciaire est demandé. Il s'agit avant tout de savoir si le contrôle est demandé contre un «office fédéral» telle que cette expression est définie au paragraphe 2(1) [mod., *idem*, art. 1] de la

defined in subsection 2(1) [as am. *idem*, s. 1] of the Act. Prior to 1992, judicial review in the Trial Division could, at the option of the applicant, be sought by way of an action commenced by statement of claim or by way of originating motion. However, an application for a declaration was available only by way of an action. Subsection 18.4(2) [as enacted *idem*, s. 5] empowers the Trial Division to direct that an application for judicial review proceed by way of an action. No such order was sought in this case.

[126] The purpose of section 18 of the Act is to grant exclusive judicial review jurisdiction over federal administrative tribunals to the Federal Court. However, it cannot deprive provincial superior courts of their jurisdiction to determine the constitutional validity and applicability of legislation.

[127] Subsection 18.1(3) describes the relief that the Court may grant on an application for judicial review. It includes the relief which could be granted under paragraph 18(1)(a) of the Act, which includes the grant of declaratory relief. It also preserves the traditionally discretionary nature of judicial review.

#### IX. Disposition

[128] Canada's proposed Torngat Mountain National Park is being planned within the area which is the subject of negotiations pursuant to the treaty process between the applicant and the Government of Canada. The federal government policy respecting the establishment of national parks purports to operate within the framework of protection for Aboriginal interests as prescribed by the courts and the Constitution. For the reasons given above, I grant the following declaratory relief:

1. The respondents have a duty to consult with the applicant prior to establishing a park reserve in Northern Labrador. The duty to consult includes both the duty to inform and to listen.

Loi. Avant 1992, la personne concernée pouvait à son gré demander le contrôle judiciaire en première instance en déposant une déclaration dans le cadre d'une action ou en déposant un avis de requête introductive d'instance. Toutefois, un jugement déclaratoire ne pouvait être demandé qu'au moyen d'une action. Le paragraphe 18.4(2) [édicte, *idem*, art. 5] autorise la Section de première instance à ordonner qu'une demande de contrôle judiciaire soit instruite comme s'il s'agissait d'une action. Or, en l'espèce, aucune ordonnance de ce genre n'a été demandée.

[126] L'article 18 de la Loi vise à conférer à la Cour fédérale une compétence exclusive en matière de contrôle judiciaire des décisions des offices fédéraux. Toutefois, cette disposition ne peut pas priver les cours supérieures provinciales de la compétence qu'elles ont de déterminer la constitutionnalité et l'applicabilité d'un texte législatif.

[127] Le paragraphe 18.1(3) traite des réparations que la Cour peut accorder dans le cadre d'une demande de contrôle judiciaire, ce qui comprend les réparations qui pourraient être accordées en vertu de l'alinéa 18(1)a) de la Loi, notamment un jugement déclaratoire. La nature discrétionnaire du contrôle judiciaire est également préservée.

#### IX. Dispositif

[128] La création d'un parc national est envisagée dans la région des monts Torngat, cette région étant visée par le processus de négociation dans lequel la demanderesse et le gouvernement du Canada se sont engagés. La politique du gouvernement fédéral relative à la création des parcs nationaux est réputée s'appliquer de façon à protéger les droits des autochtones, comme le prescrivent les tribunaux et la Constitution. Pour les motifs susmentionnés, j'accorde la réparation suivante sous la forme d'un jugement déclaratoire:

1. Les défendeurs ont l'obligation de consulter la demanderesse avant de créer une réserve de parc national dans le nord du Labrador, et notamment l'obligation d'informer la demanderesse et de l'écouter.

2. The respondents have a duty to consult and negotiate in good faith with the applicant its claims to Aboriginal rights in certain parts of Labrador, prior to the establishment of a national park in Northern Labrador.

3. If an agreement between the Government of Canada and the Government of Newfoundland and Labrador to establish such a national park is reached before final land claim settlement, the lands are to be set aside as a national park reserve, pending land claim negotiations.

<sup>1</sup> Exhibit 9 to the affidavit of Lorraine Brooke, Application Record, at p. 224.

<sup>2</sup> Exhibit 2 to the affidavit of Sam Silverstone on the motion to expedite hearing of the application.

<sup>3</sup> Statement by Premier Brian Tobin of Newfoundland concerning acceptance of the basis for an agreement-in-principle in the Labrador Inuit land claim negotiations, Exhibit 3 to the affidavit of Sam Silverstone on the motion to expedite hearing of the application.

<sup>4</sup> [1997] 3 S.C.R. 1010, at pp. 1123-1124, *per* Lamer C.J.

<sup>5</sup> *Federal Policy for the Settlement of Native Claims*, 1993 [at p. 9].

<sup>6</sup> *MacMillan Bloedel Ltd. v. Mullin; Martin v. R. in Right of B.-C.*, [1985] 3 W.W.R. 577 (B.C.C.A.), at p. 607; see also: *Delgamuukw*, *supra*, note 4.

<sup>7</sup> [1990] 1 S.C.R. 1075, at pp. 1105-1106.

<sup>8</sup> [1996] 2 S.C.R. 507, at pp. 536-537.

<sup>9</sup> *Supra*, note 4, at pp. 1118-1119.

<sup>10</sup> *Supra*, note 6, at p. 607.

<sup>11</sup> [1991] 2 F.C. 30 (C.A.), at pp. 38-39.

<sup>12</sup> Canada. Royal Commission on Aboriginal Peoples. *Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples*. (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1996), Vol. 2 "Restructuring the Relationship", Part 2, at pp. 562, 564.

<sup>13</sup> *Supra*, note 7, at p. 1110.

<sup>14</sup> *Supra*, note 7.

<sup>15</sup> Being Schedule B to the *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44].

<sup>16</sup> Canada (Ottawa: Department of Indian Affairs and Northern Development, 1969) [at p. 11].

<sup>17</sup> *Calder et al. v. Attorney-General of British Columbia* (1970), 13 D.L.R. (3d) 64 (B.C. C.A.); *affd* [1973] S.C.R. 313.

<sup>18</sup> *Sparrow*, *supra*, note 7, at p. 1105.

<sup>19</sup> *Guérin et al. v. The Queen et al.*, [1984] 2 S.C.R. 335.

2. Les défendeurs ont l'obligation de consulter la demanderesse et de négocier de bonne foi avec elle au sujet des droits ancestraux revendiqués sur certaines parties du Labrador avant qu'un parc national soit créé dans le nord du Labrador.

3. Si une entente entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador en vue de la création de pareil parc national est conclue avant que la revendication territoriale soit réglée d'une façon définitive, les terres doivent être mises de côté à titre de réserve de parc national pendant la durée des négociations y afférentes.

<sup>1</sup> Pièce 9 de l'affidavit de Lorraine Brooke, dossier de la demande, à la p. 224.

<sup>2</sup> Pièce 2 de l'affidavit de Sam Silverstone, déposé dans la requête en vue d'accélérer l'audition de la demande.

<sup>3</sup> Déclaration du Premier ministre de Terre-Neuve, Brian Tobin, concernant l'acceptation du fondement d'une entente de principe dans le cadre des négociations relatives à la revendication territoriale des Inuit du Labrador, pièce 3 de l'affidavit de Sam Silverstone, déposé dans la requête en vue d'accélérer l'audition de la demande.

<sup>4</sup> [1997] 3 R.C.S. 1010, aux p. 1123 et 1124, juge en chef Lamer.

<sup>5</sup> *Politique du gouvernement fédéral en vue du règlement des revendications autochtones*, 1993 [à la p. 9].

<sup>6</sup> *MacMillan Bloedel Ltd. v. Mullin; Martin v. R. In Right of B.C.*, [1985] 3 W.W.R. 577 (C.A.C.-B), à la p. 607; voir également *Delgamuukw*, *supra*, note 4.

<sup>7</sup> [1990] 1 R.C.S. 1075, aux p. 1105 et 1106.

<sup>8</sup> [1996] 2 R.C.S. 507, aux p. 536 et 537.

<sup>9</sup> *Supra*, note 4, aux p. 1118 et 1119.

<sup>10</sup> *Supra*, note 6, à la p. 607.

<sup>11</sup> [1991] 2 C.F. 30 (C.A.), aux p. 38 et 39.

<sup>12</sup> Canada. Commission royale sur les peuples autochtones, *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*. (Ottawa: Ministère des Approvisionnements et Services du Canada, 1996), vol. 2 «Une relation à redéfinir», partie 2, aux p. 625, 628.

<sup>13</sup> *Supra*, note 7, à la p. 1110.

<sup>14</sup> *Supra*, note 7.

<sup>15</sup> Annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44].

<sup>16</sup> Canada (Ottawa: Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 1969) [à la p. 12].

<sup>17</sup> *Calder et al. v. Attorney-General of British Columbia* (1970), 13 D.L.R. (3d) 64 (C.A.C.-B.); *conf. par* [1973] R.C.S. 313.

<sup>18</sup> *Sparrow*, *supra*, note 7, à la p. 1105.

<sup>19</sup> *Guérin et autres c. La Reine et autre*, [1984] 2 R.C.S. 335.

- <sup>20</sup> *Supra*, note 6, at p. 607.
- <sup>21</sup> [1985] 2 S.C.R. 387, at pp. 401-402 and 410.
- <sup>22</sup> [1990] 1 S.C.R. 1025, at p. 1044.
- <sup>23</sup> *Supra*, note 11, at pp. 38-39.
- <sup>24</sup> *Supra*, note 8, at p. 536.
- <sup>25</sup> [1996] 1 S.C.R. 771, at p. 794.
- <sup>26</sup> *Supra*, note 12, at p. 566.
- <sup>27</sup> *Ibid.*, at p. 564.
- <sup>28</sup> *Supra*, note 12, at p. 562.
- <sup>29</sup> [1997] 1 F.C. 325 (T.D.).
- <sup>30</sup> Transcript, January 7, 1998 at p. 25.
- <sup>31</sup> Transcript, January 7, 1998, at p. 76.
- <sup>32</sup> *United States v. Santa Fe Pacific R. Co.*, 314 U.S. 339 (1941).

- <sup>20</sup> *Supra*, note 6, à la p. 607.
- <sup>21</sup> [1985] 2 R.C.S. 387, aux p. 401 et 402 ainsi que 410.
- <sup>22</sup> [1990] 1 R.C.S. 1025, à la p. 1044.
- <sup>23</sup> *Supra*, note 11, aux p. 38-39.
- <sup>24</sup> *Supra*, note 8, à la p. 536.
- <sup>25</sup> [1996] 1 R.C.S. 771, à la p. 794.
- <sup>26</sup> *Supra*, note 12, à la p. 630.
- <sup>27</sup> *Ibid.*, à la p. 627.
- <sup>28</sup> *Supra*, note 12, à la p. 625.
- <sup>29</sup> [1997] 1 C.F. 325 (1<sup>re</sup> inst.).
- <sup>30</sup> Transcription, 7 janvier 1998, à la p. 25.
- <sup>31</sup> Transcription, 7 janvier 1998, à la p. 76.
- <sup>32</sup> *United States v. Santa Fe Pacific R. Co.*, 314 U.S. 339 (1941).