

A-231-91

A-231-91

**Le procureur général du Québec (Appellant)**  
(Intervenor)

v.

**Cree Regional Authority and Bill Namagoose**  
(Respondents) (Applicants)

and

**Raymond Robinson (Mis-en-cause) (Respondent)**

and

**Hydro-Québec (Mise-en-cause) (Intervenor)**

INDEXED AS: CREE REGIONAL AUTHORITY v. CANADA (FEDERAL ADMINISTRATOR) (C.A.)

Court of Appeal, Hugessen, MacGuigan and Décarv JJ.A.—Montréal, April 18; Ottawa, May 14, 1991.

*Federal Court jurisdiction — Trial Division — Appeal from Trial Division decision holding within its jurisdiction to hear motion for mandamus against federal administrator appointed by Order in Council specifying James Bay and Northern Québec Agreement as authority — Federal Act giving effect to Agreement — Whether statutory grant of federal jurisdiction — Relationship between federal Act and Agreement — According to its principal provisions and guidelines, Agreement intended to be legislated into effect by both Canada and Quebec and to derive all legal force, even as contract, from laws giving it effect and validity — Federal Act making Agreement law — Agreement, ss. 22 and 23 authority for Order in Council — Federal Court Act, s. 2 requiring administrator's jurisdiction or powers, not appointment, be conferred by Act of Parliament — Irrelevant whether Order in Council regulation — Administrator "federal board" for purposes of Federal Court Act, ss. 2 and 18 as powers under Agreement conferred by federal Act.*

This was an appeal from the Trial Division decision that it had jurisdiction to entertain a motion for *mandamus* ordering the federal administrator appointed under sections 22 and 23 of *The James Bay and Northern Québec Agreement*, to pursue the federal environmental impact assessment and review procedures contemplated by those sections. Subsection 3(1) of the *James Bay and Northern Québec Native Claims Settlement Act* (the federal Act) states that the Agreement was approved, given effect and declared valid. Sections 22 and 23 of the Agreement authorized the appointment of both federal and provincial administrators. The administrator was appointed by Order in Council which specified those sections as its authority.

**Le procureur général du Québec (appellant)**  
(intervenant)

a c.

**L'Administration régionale crie et Bill Namagoose**  
(intimés) (requérants)

et

b.

**Raymond Robinson (mis en cause) (intimé)**

et

**Hydro-Québec (mise en cause) (intervenante)**

c.

RÉPERTORIÉ: ADMINISTRATION RÉGIONALE CRIE c. CANADA (ADMINISTRATEUR FÉDÉRAL) (C.A.)

Cour d'appel, juges Hugessen, MacGuigan et Décarv, J.C.A.—Montréal, 18 avril; Ottawa, 14 mai 1991.

d.

*Compétence de la Cour fédérale — Section de première instance — Appel de la décision par laquelle la Section de première instance a statué qu'elle avait compétence pour connaître de la requête en mandamus introduite contre un administrateur fédéral nommé en vertu d'un décret précisant tirer son autorité de la Convention de la Baie James et du Nord québécois — La Loi fédérale a mis en vigueur la Convention — Y a-t-il attribution de compétence fédérale par une loi? — Rapport entre la Loi fédérale et la Convention — Selon ses principales dispositions et lignes directrices, la Convention devait être mise en vigueur par une loi tant du Canada que du Québec et tirer son plein effet juridique, même comme contrat, des lois qui doivent lui donner force et validité — La Loi fédérale a donné force de loi à la Convention — Le décret tire son autorité des chapitres 22 et 23 de la Convention — L'art. 2 de la Loi sur la Cour fédérale exige que la compétence ou les pouvoirs de l'administrateur découlent, non pas d'une nomination, mais d'une loi fédérale — La question de savoir si le décret est un règlement n'est pas pertinente — L'administrateur est un «office fédéral» aux fins des art. 2 et 18 de la Loi sur la Cour fédérale, puisque les pouvoirs découlant de la Convention sont prévus par la Loi fédérale.*

h.

Appel est interjeté de la décision par laquelle la Section de première instance a statué qu'elle avait compétence pour connaître d'une requête tendant à l'obtention d'un bref de *mandamus* qui enjoindrait à l'administrateur fédéral, nommé en vertu des chapitres 22 et 23 de la Convention de la Baie James et du Nord québécois, de mettre en œuvre le processus fédéral d'évaluation et d'examen des répercussions en matière d'environnement prévus par ces chapitres. Le paragraphe 3(1) de la Loi sur le règlement des revendications des autochtones de la Baie James et du Nord québécois (la Loi fédérale) dit que la Convention est approuvée, mise en vigueur et déclarée valide. Les chapitres 22 et 23 de la Convention autorisent la nomination des administrateurs fédéral et provincial. L'administrateur a été nommé par un décret qui précisait tirer son autorité de ces chapitres.

Under *Federal Court Act*, section 18 a writ of *mandamus* may be issued against a “federal board, commission or other tribunal”, which is defined in section 2 as any person having “jurisdiction or powers conferred by or under an Act of Parliament”. The Trial Judge held that he had jurisdiction to grant the relief sought as the Agreement was given the status of law by the federal Act, and the Order in Council naming the administrator was a regulation made under the authority of subsection 3(5), the regulation-making power of the federal Act. The issue was whether the federal administrator exercised “jurisdiction or powers conferred by or under an Act of Parliament”, which required an analysis of the relationship between the Agreement and the federal and provincial Acts.

The intervenors argued that the Agreement was a contract, not an Act of Parliament. A statute cannot simply refer to a contract or agreement to make it an integral part of a statute. Accordingly, subsection 3(1) of the federal Act was inadequate to render the Agreement law. Furthermore, since there have been ten supplementary agreements modifying the Agreement since it was signed, they could not all have been rendered law by the federal Act, particularly those entered into after that law was passed. Finally, neither the federal nor the provincial authorities alone could render an Agreement, which relates to the jurisdiction of both, law. Parliament must be presumed to intend to legislate only within its jurisdiction, and so could not be supposed to legislate so as to make the Agreement law.

The intervenors also argued that the Order in Council was not a legislative enactment. The mechanism for the appointment of an administrator is provided by sections 22 and 23 of the Agreement and there are no explicit words in the federal Act with respect to such an appointment. Since the Order in Council was not made under subsection 3(5) of the federal Act, the federal Administrator was not a “federal board, commission or other tribunal”. Furthermore, the Order in Council could not be a regulation since it lacked the generality and impersonality of a legislative norm.

The respondents argued that the Agreement received the whole of its legal validity through the federal Act, not on its own as a contract.

*Held*, the appeal should be dismissed.

The Trial Division had jurisdiction under *Federal Court Act*, sections 2 and 18.

Neither Canada nor Quebec could purport on their own to make the whole Agreement law by appending it as a schedule to their Act. Neither legislature has attempted to do so.

The principal provisions of the Agreement indicated that it was intended to have legal effect as a contract only for a maximum of two years (unless extended by consent of the parties). It was intended that it would be a legislated contract, one that derived all of its legal force, even as a contract, from the laws which were to give it effect and validity. There was no confusion of jurisdiction, since both Canada and Quebec were to legislate. It did not matter whether the validating legislation was a single Act by each of Parliament and the National Assembly or a congeries of legislation.

En vertu de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*, un bref de *mandamus* peut être décerné contre un «office fédéral», cette expression étant définie à l'article 2 comme étant une personne qui a une «compétence ou des pouvoirs prévus par une loi fédérale». Le juge de première instance a décidé qu'il avait compétence pour accorder la réparation demandée, puisque la Convention avait reçu de la Loi fédérale le statut de loi et que le décret nommant l'administrateur était un règlement pris en application du paragraphe 3(5), soit le pouvoir de réglementation de la Loi fédérale. La question se pose de savoir si l'administrateur fédéral exerce «une compétence ou des pouvoirs prévus par une loi fédérale», ce qui exige une analyse du rapport entre la Convention et les Lois fédérales et provinciales.

Les intervenants prétendent que la Convention est un contrat et non une loi fédérale. Il ne suffit pas qu'une loi mentionne simplement un contrat ou une entente pour en faire une partie intégrante de la loi. En conséquence, le paragraphe 3(1) de la Loi fédérale ne suffit pas à faire de la Convention une loi. De plus, puisqu'il y a eu, depuis la signature de la Convention, dix conventions supplémentaires modifiant celle-ci, on ne saurait dire que la Loi fédérale a donné à chacune d'elles force de loi, particulièrement à celles qui ont été conclues après l'adoption de cette Loi. Finalement, ni l'instance fédérale ni l'instance provinciale ne pouvait, à elle seule, donner force de loi à une convention qui concerne la compétence de ces deux instances. On doit présumer que le législateur entend légiférer seulement dans les limites de sa compétence, et donc qu'il ne saurait être censé légiférer de façon à donner à la Convention force de loi.

Les intervenants soutiennent également que le décret n'est pas un texte législatif. Le mécanisme de la nomination d'un administrateur est prévu aux chapitres 22 et 23 de la Convention, et la Loi fédérale ne contient aucune disposition explicite au sujet de cette nomination. Puisque le décret n'a pas été pris en vertu du paragraphe 3(5) de la Loi fédérale, l'administrateur fédéral n'était pas un «office fédéral». De plus, le décret ne saurait être un règlement puisqu'il est dépourvu du caractère général et impersonnel d'une norme législative.

Les intimés font valoir que la Convention tenait la totalité de sa validité de la Loi fédérale et non d'elle-même en tant que contrat.

*Arrêt*: l'appel devrait être rejeté.

La Section de première instance avait compétence en vertu des articles 2 et 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

Ni le Canada ni le Québec ne saurait prétendre à lui seul donner force de loi à l'ensemble de la Convention en l'ajoutant à sa Loi comme annexe. Ni l'une ni l'autre législature n'a tenté d'agir de la sorte.

Il ressort des principales dispositions de la Convention qu'elle n'était censée avoir un effet juridique en tant que contrat que durant une période d'au plus deux ans (sauf prorogation par consentement de toutes les parties). On a voulu qu'elle soit un contrat ayant reçu force de loi, qui tire son plein effet juridique même comme contrat des lois qui doivent lui donner force et validité. Il n'y a aucune confusion de compétence, puisque tant le Canada que le Québec doivent légiférer. Il importe peu que la loi portant validation soit une loi unique aussi bien du Parlement que de l'Assemblée nationale ou un ensemble de lois.

The legislative character of the Agreement was also evident from the guiding principles set out in sections 22 and 23 thereof. Governments were to consider the rights of all people, not just those of native peoples. Parliament did not intend to incorporate the Agreement as a part of the law in the narrow sense, but more broadly to give it its very legal definition, effect and validity. Section 3 of the federal Act makes the Agreement law. It does by law what the Agreement calls for and requires as the condition of its own validity. Subsections 3(3) (extinguishing all native claims to the territory) and (4) (exempting the monetary compensation from taxation) would not be superfluous if the Agreement has the force of law.

The appointment was not made by the Government of Canada as a contracting party under the Agreement, but by the Governor in Council acting legislatively. The document of appointment is not the source of jurisdiction or power. *Federal Court Act*, section 2 requires that the jurisdiction or powers exercised by the administrator be conferred by or under an Act of Parliament, not that he be appointed by or under an Act of Parliament.

It does not matter whether the Order in Council appointing the federal administrator is a regulation as defined in the *Statutory Instruments Act* and the *Interpretation Act*. All that matters is the source of the Administrator's power once appointed. Regardless of the characterization of the Order in Council, the Administrator is a "federal board" for the purposes of sections 2 and 18 of the *Federal Court Act* in that his powers under the Agreement are conferred on him by the federal Act rather than by the Agreement itself. In this respect his powers are the same as everything else in the Agreement: they derive from the federal Act.

Le caractère législatif de la Convention ressort aussi des principes directeurs prévus aux chapitres 22 et 23 de celle-ci. Les gouvernements doivent tenir compte des droits de tous les peuples, non seulement de ceux des peuples autochtones. L'intention du législateur était non pas d'englober la Convention comme partie de la loi au sens étroit, mais de façon plus étendue, de lui donner son caractère, son effet et sa validité en tant que loi. L'article 3 de la Loi fédérale donne à la Convention force de loi. Il accomplit au moyen de la loi ce que demande et exige la Convention, comme condition de sa propre validité. Les paragraphes 3(3) (extinction de toutes les prétentions autochtones au territoire) et (4) (indemnité monétaire exempte d'impôt) ne seraient pas superflus si la Convention devait avoir force de loi.

La nomination a été faite, non par le gouvernement du Canada en qualité de partie contractante en vertu de la Convention, mais par le gouverneur en conseil agissant législativement. Le document constatant la nomination n'est pas la source de la compétence ou des pouvoirs. L'article 2 de la *Loi sur la Cour fédérale* exige que la compétence ou les pouvoirs exercés par l'administrateur soient prévus par une loi fédérale, mais il n'exige pas que sa nomination soit prévue par celle-ci.

Il importe peu que le décret nommant l'administrateur fédéral soit ou non un règlement tel que défini dans la *Loi sur les textes réglementaires* et dans la *Loi d'interprétation*. Tout ce qui compte, c'est la source des pouvoirs de l'administrateur, une fois nommé. Indépendamment de la qualification du décret, l'administrateur est un «office fédéral» aux fins des articles 2 et 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* en ce sens que les pouvoirs qu'il tient de la Convention lui sont conférés par la Loi fédérale plutôt que par la Convention elle-même. À cet égard, ses pouvoirs font un avec tout le reste de la Convention: ils procèdent de la Loi fédérale.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- An Act approving the Agreement concerning James Bay and Northern Québec*, S.Q. 1976, c. 46.
- An Act concerning Northern villages and the Kativik Regional Government*, S.Q. 1978, c. 87.
- An Act respecting certain government departments*, S.Q. 1979, c. 77.
- An Act respecting Cree and Inuit Native persons*, S.Q. 1978, c. 97.
- An Act respecting hunting and fishing rights in the James Bay and New Québec territories*, S.Q. 1978, c. 92.
- An Act respecting income security for Cree hunters and trappers who are beneficiaries under the Agreement concerning James Bay and Northern Québec*, S.Q. 1979, c. 16.
- An Act Respecting the Cree Regional Authority*, S.Q. 1978, c. 89.
- An Act respecting the land regime in the James Bay and New Québec territories*, S.Q. 1978, c. 93.
- An Act respecting the legislation provided for in the Northeastern Québec Agreement and amending other legislation*, S.Q. 1979, c. 25.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

- Charte de la langue française*, L.Q. 1977, chap. 5.
- Convention de la Baie James et du Nord québécois. Loi approuvant la Convention de la Baie James et du Nord québécois*, L.Q. 1976, chap. 46.
- Loi approuvant la Convention du Nord-Est québécois*, L.Q. 1978, chap. 98.
- Loi concernant certains ministères*, L.Q. 1979, chap. 77.
- Loi concernant l'Administration régionale crie*, L.Q. 1978, chap. 89.
- Loi concernant le régime des terres dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec*, L.Q. 1978, chap. 93.
- Loi concernant les autochtones cris et inuit*, L.Q. 1978, chap. 97.
- Loi concernant les dispositions législatives prévues par la Convention du Nord-Est québécois et modifiant d'autres dispositions législatives*, L.Q. 1979, chap. 25.
- Loi concernant les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec*, L.Q. 1978, chap. 92.
- Loi concernant les villages cris*, L.Q. 1978, chap. 88.
- Loi concernant les villages nordiques et l'Administration régionale Kativik*, L.Q. 1978, chap. 87.

*An Act respecting the Northeastern Québec Agreement*, S.Q. 1978, c. 98.

*An Act respecting the police force of Cree villages and of the Naskapi village*, S.Q. 1979, c. 35.

*An Act to again amend the Environment Quality Act*, S.Q. 1978, c. 94.

*An Act to amend the Act respecting health services and social services*, S.Q. 1977, c. 48.

*An Act to amend the Education Act*, S.Q. 1978, c. 78.

*An Act to amend the Social Aid Act*, S.Q. 1976, c. 28.

*An Act to create the La Grande Complex Remedial Works Corporation*, S.Q. 1978, c. 95.

*An Act to establish the James Bay Regional Zone Council*, S.Q. 1978, c. 90.

*An Act to establish the Makivik Corporation*, S.Q. 1978, c. 91.

*An Act to establish the Naskapi Development Corporation*, S.Q. 1979, c. 26.

*An Act to incorporate the James Bay Native Development Corporation*, S.Q. 1978, c. 96.

*Charter of the French language*, S.Q. 1977, c. 5.

*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], ss. 18, 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.

*Cree-Naskapi (of Quebec) Act*, S.C. 1984, c. 18.

*Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 2, 18, 23, 25, 44.

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

*James Bay and Northern Quebec Native Claims Settlement Act*, S.C. 1976-77, c. 32, s. 3.

*Statutory Instruments Act*, R.S.C., 1985, c. S-22.

*The Cree Villages Act*, S.Q. 1978, c. 88.

*The James Bay and Northern Québec Agreement*.

*The Quebec Boundaries Extension Act, 1912*, S.C. 1912, c. 45.

*Loi constituant la Société de développement autochtone de la Baie James*, L.Q. 1978, chap. 96.

*Loi constituant la Société de développement des Naskapis*, L.Q. 1979, chap. 26.

*Loi constituant la Société des travaux de correction du Complexe La Grande*, L.Q. 1978, chap. 95.

*Loi constituant la Société Makivik*, L.Q. 1978, chap. 91.

*Loi constituant le Conseil régional de zone de la Baie James*, L.Q. 1978, chap. 90.

*Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., chap. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5], art. 18, 91(24).

*Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 35.

*Loi de l'extension des frontières du Québec, 1912*, S.C. 1912, chap. 45.

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

*Loi modifiant de nouveau la Loi de la qualité de l'environnement*, L.Q. 1978, chap. 94.

*Loi modifiant la Loi sur l'aide sociale*, L.Q. 1976, chap. 28.

*Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique*, L.Q. 1978, chap. 78.

*Loi modifiant la Loi sur les services de santé et les services sociaux*, L.Q. 1977, chap. 48.

*Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), chap. F-7, art. 2, 18, 23, 25, 44.

*Loi sur la sécurité du revenu des chasseurs et piégeurs crïs bénéficiaires de la Convention de la Baie James et du Nord québécois*, L.Q. 1979, chap. 16.

*Loi sur le règlement des revendications des autochtones de la Baie James et du Nord québécois*, S.C. 1976-77, chap. 32, art. 3.

*Loi sur les corps de police des villages crïs et du village naskapi*, L.Q. 1979, chap. 35.

*Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec*, S.C. 1984, chap. 18.

*Loi sur les textes réglementaires*, L.R.C. (1985), chap. S-22.

## CASES JUDICIALLY CONSIDERED

## APPLIED:

*ITO — International Terminal Operators Ltd. v. Miida Electronics Inc. et al.*, [1986] 1 S.C.R. 752; (1986), 28 D.L.R. (4th) 641; 34 B.L.R. 251; 68 N.R. 241; *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; *Coon Come v. Québec Hydro-Electric Commission*, No. 500-05-004330-906, LeBel J., judgment dated 28/6/90, Que. S.C., not yet reported; *Canada (Attorney General) c. Coon Come*, [1991] R.J.Q. 922 (C.A.).

## DISTINGUISHED:

*Association of Radio and Television Employees of Canada (CUPE-CLC) v. Canadian Broadcasting Corpo-*

## JURISPRUDENCE

## DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*ITO — International Terminal Operators Ltd. c. Miida Electronics Inc. et autre.* [1986] 1 R.C.S. 752; (1986), 28 D.L.R. (4th) 641; 34 B.L.R. 251; 68 N.R. 241; *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; *Coon Come c. La Commission hydroélectrique de Québec*, n° 500-05-004330-906, juge LeBel, jugement en date du 28-6-90, C.S. Qc, encore inédit; *Canada (Procureur général) c. Coon Come*, [1991] R.J.Q. 922 (C.A.).

## DISTINCTION FAITE AVEC:

*Association des Employés de Radio et Télévision du Canada (SCFP-CTC) c. La Société Radio-Canada,*

ration, [1975] 1 S.C.R. 118; (1973), 40 D.L.R. (3d) 1; [1974] 1 W.W.R. 430; *Rogers v. National Harbours Board*, [1979] 1 F.C. 90 (C.A.); *Southam Inc. v. Canada (Attorney General)*, [1990] 3 F.C. 465; (1990), 73 D.L.R. (4th) 289 (C.A.).

a

## CONSIDERED:

*Canadian Northern Pacific Railway Company v. New Westminster Corporation*, [1917] A.C. 602 (P.C.); *Re City of Toronto and Toronto and York Radial R.W. Co. and County of York* (1918), 42 O.L.R. 545; 43 D.L.R. 49; 23 C.R.C. 218 (App. Div.); *Winnipeg v. Winnipeg Electric Ry. Co.* (1921), 31 Man. R. 131; 29 D.L.R. 251; [1921] 2 W.W.R. 282 (C.A.); *Ottawa Electric Railway Co. v. The City of Ottawa*, [1945] S.C.R. 105; (1944), 57 C.R.T.C. 273; *Re Carter and the City of Sudbury*, [1949] O.R. 455; [1949] 3 D.L.R. 756; 64 C.R.T.C. 113 (H.C.); *Houde v. Quebec Catholic School Commn.*, [1978] 1 S.C.R. 937; (1977), 80 D.L.R. (3d) 542; 17 N.R. 451; *P.G. du Québec c. Albert*, [1983] C.S.P. 1017 (Qué.); *P.G. du Québec c. Collier*, [1983] C.S. 366 (Qué.); *P.G. du Québec c. Collier*, [1985] C.A. 559; (1985), 23 D.L.R. (4th) 339 (Qué.); *Quebec (Attorney General) v. Brunet*; *Quebec (Attorney General) v. Albert*; *Quebec (Attorney General) v. Collier*, [1990] 1 S.C.R. 260; (1990), 66 D.L.R. (4th) 575; *Chait c. Northern Quebec Inuit Association*, [1986] R.J.Q. 929 (S.C.); *Roberts v. Canada*, [1989] 1 S.C.R. 322; [1989] 3 W.W.R. 117; (1989), 35 B.C.L.R. (2d) 1; 25 F.T.R. 161; 92 N.R. 241.

b

c

d

e

## REFERRED TO:

*R. v. Sioui*, [1990] 1 S.C.R. 1025; (1990), 30 Q.A.C. 287; 70 D.L.R. (4th) 427; 56 C.C.C. (3d) 225; [1990] 3 C.N.L.R. 127; 109 N.R. 22.

f

## COUNSEL:

*Jean Bouchard* and *Robert Monette* for appellant (intervenor) procureur général du Québec.

*James A. O'Reilly*, *Peter W. Hutchins*, *Kathleen Lawand* and *Franklin S. Gertler* for respondents (applicants).

*J. M. Aubry* for mis-en-cause (respondent) Raymond Robinson.

*Georges Emery, Q.C.* and *Sylvain Lussier* for mise-en-cause (intervenor) Hydro-Québec.

*Gérard Dugré* and *John D. Hurley* for intervenor Makivik Corp.

g

h

i

j

[1975] 1 R.C.S. 118; (1973), 40 D.L.R. (3d) 1; [1974] 1 W.W.R. 430; *Rogers c. Le Conseil des ports nationaux*, [1979] 1 C.F. 90 (C.A.); *Southam Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1990] 3 C.F. 465; (1990), 73 D.L.R. (4th) 289 (C.A.).

## DÉCISIONS EXAMINÉES:

*Canadian Northern Pacific Railway Company v. New Westminster Corporation*, [1917] A.C. 602 (P.C.); *Re City of Toronto and Toronto and York Radial R.W. Co. and County of York* (1918), 42 O.L.R. 545; 43 D.L.R. 49; 23 C.R.C. 218 (Div. App.); *Winnipeg v. Winnipeg Electric Ry. Co.* (1921), 31 Man. R. 131; 29 D.L.R. 251; [1921] 2 W.W.R. 282 (C.A.); *Ottawa Electric Railway Co. v. The City of Ottawa*, [1945] R.C.S. 105; (1944), 57 C.R.T.C. 273; *Re Carter and the City of Sudbury*, [1949] O.R. 455; [1949] 3 D.L.R. 756; 64 C.R.T.C. 113 (H.C.); *Houde c. Commission des écoles catholiques de Québec*, [1978] 1 R.C.S. 937; (1977), 80 D.L.R. (3d) 542; 17 N.R. 451; *P.G. du Québec c. Albert*, [1983] C.S.P. 1017 (Qué.); *P.G. du Québec c. Collier*, [1983] C.S. 366 (Qué.); *P.G. du Québec c. Collier*, [1985] C.A. 559; (1985), 23 D.L.R. (4th) 339 (Qué.); *Québec (Procureur général) c. Brunet*; *Québec (Procureur général) c. Albert*; *Québec (Procureur général) c. Collier*, [1990] 1 R.C.S. 260; (1990), 66 D.L.R. (4th) 575; *Chait c. Northern Quebec Inuit Association*, [1986] R.J.Q. 929 (C.S.); *Roberts c. Canada*, [1989] 1 R.C.S. 322; [1989] 3 W.W.R. 117; (1989), 35 B.C.L.R. (2d) 1; 25 F.T.R. 161; 92 N.R. 241.

## DÉCISIONS CITÉES:

*R. c. Sioui*, [1990] 1 R.C.S. 1025; (1990), 30 Q.A.C. 287; 70 D.L.R. (4th) 427; 56 C.C.C. (3d) 225; [1990] 3 C.N.L.R. 127; 109 N.R. 22.

## AVOCATS:

*Jean Bouchard* et *Robert Monette* pour l'appelant (intervenant) le procureur général du Québec.

*James A. O'Reilly*, *Peter W. Hutchins*, *Kathleen Lawand* et *Franklin S. Gertler* pour les intimées (requérants).

*J. M. Aubry* pour le mis en cause (intimé) Raymond Robinson.

*Georges Emery, c.r.* et *Sylvain Lussier* pour la mise en cause (intervenante) Hydro-Québec.

*Gérard Dugré* et *John D. Hurley* pour l'intervenante la Société Makivik.

## SOLICITORS:

*Bernard, Roy & Associates*, Montréal, for appellant (intervenor) procureur général du Québec.

*O'Reilly, Mainville*, Montréal, for respondents (applicants).<sup>a</sup>

*Deputy Attorney General of Canada* for mis-en-cause (respondent) Raymond Robinson.

*Desjardins, Ducharme*, Montréal, for mis-en-cause (intervenor) Hydro-Québec.<sup>b</sup>

*Byers, Casgrain*, Montréal, for intervenor Makivik Corp.

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

MACGUIGAN J.A.: This case explores the relationship among *The James Bay and Northern Québec Agreement* ("the Agreement"), Éditeur officiel du Québec, 1976, which was executed in the City of Québec on November 11, 1975, the *James Bay and Northern Québec Native Claims Settlement Act* ("the federal Act"), S.C. 1976-77, c. 32, which received Royal Assent on July 14, 1977, and *An Act approving the Agreement concerning James Bay and Northern Québec* ("the provincial Act"), S.Q. 1976, c. 46, assented to on June 30, 1976. There is only one other federal law which might be said to be in implementation of the Agreement: the *Cree-Naskapi (of Québec) Act*, S.C. 1984, c. 18. On the other hand, the intervenors listed 22 other provincial Acts which are implementive of the Agreement.<sup>1</sup> For the sake of simplicity, I shall refer to the federal Acts and the

## PROCUREURS:

*Bernard, Roy & Associés*, Montréal, pour l'appellant (intervenant) le procureur général du Québec.

*O'Reilly, Mainville*, Montréal, pour les intimées (requérantes).

*Le sous-procureur général du Canada* pour le mis en cause (intimé) Raymond Robinson.

*Desjardins, Ducharme*, Montréal, pour la mise en cause (intervenante) Hydro-Québec.<sup>b</sup>

*Byers, Casgrain*, Montréal, pour l'intervenante la Société Makivik.

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

LE JUGE MACGUIGAN, J.C.A.: Cette affaire examine les rapports entre la *Convention de la Baie James et du Nord québécois* («la Convention»), Éditeur officiel du Québec, 1976, qui a été passée à Québec le 11 novembre 1975, la *Loi sur le règlement des revendications des autochtones de la Baie James et du Nord québécois* («la Loi fédérale»), S.C. 1976-1977, chap. 32, qui a été sanctionnée le 14 juillet 1977, et la *Loi approuvant la Convention de la Baie James et du Nord québécois* («la Loi provinciale»), L.Q. 1976, chap. 46, sanctionnée le 30 juin 1976. Une seule autre loi fédérale pourrait être considérée comme étant prise en application de la Convention: la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec*, S.C. 1984, chap. 18. D'autre part, les intervenants ont mentionné 22 autres lois provinciales de mise en œuvre de la Convention<sup>1</sup>. Pour simplifier, je renverrai aux Lois fédérales et aux Lois provinciales en

<sup>1</sup> *An Act to amend the Social Aid Act*, S.Q. 1976, c. 28; *An Act to amend the Act respecting health services and social services*, S.Q. 1977, c. 48; *An Act to amend the Education Act*, S.Q. 1978, c. 78; *An Act concerning Northern villages and the*

(Continued on next page)

<sup>1</sup> *Loi modifiant la Loi sur l'aide sociale*, L.Q. 1976, chap. 28; *Loi modifiant la Loi sur les services de santé et les services sociaux*, L.Q. 1977, chap. 48; *Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique*, L.Q. 1978, chap. 78; *Loi concernant les*

(Suite à la page suivante)

provincial Acts in the singular, while keeping in mind this multiplicity.

The Agreement was two years in the negotiating, among the Grand Council of the Crees of Québec, the Northern Québec Inuit Association, the Government of Québec, the James Bay Energy Corporation, the James Bay Development Corporation, the Québec Hydro-Electric Commission, and the Government of Canada. It covers an area of some 410,000 square miles, which is part of the land transferred to the province of Quebec from the Northwest Territories by *The Quebec Boundaries Extension Act, 1912* [S.C. 1912, c. 45] ("the 1912 Act"). By the 1912 Act, in addition to acquiring territory, Quebec assumed the obligation to settle such land questions and other claims as the native people might raise. This obligation remained undefined until the coming into effect of the Agreement.

utilisant le singulier, tout en tenant compte de cette multiplicité.

La Convention a pris deux ans à se négocier entre le Grand Council Association of the Crees of Québec, la Northern Québec Inuit Association, le gouvernement du Québec, la Société d'énergie de la Baie James, la Société de développement de la Baie James, la Commission hydroélectrique de Québec, et le gouvernement du Canada. La Convention vise un territoire de quelque 410 000 milles carrés, qui est une partie des terres des Territoires du Nord-Ouest qui ont été transférées à la province de Québec par la *Loi de l'extension des frontières de Québec, 1912* [S.C. 1912, chap. 45] («la Loi de 1912»). Par la Loi de 1912, en plus d'acquérir des terres, le Québec a assumé l'obligation de régler les questions relatives aux terres et les autres revendications que pourraient soulever les autochtones. Cette obligation est restée non définie jusqu'à l'entrée en vigueur de la Convention.

(Continued from previous page)

*Kativik Regional Government*, S.Q. 1978, c. 87; *The Cree Villages Act*, S.Q. 1978, c. 88; *An Act Respecting the Cree Regional Authority*, S.Q. 1978, c. 89; *An Act to establish the James Bay Regional Zone Council*, S.Q. 1978, c. 90; *An Act to establish the Makivik Corporation*, S.Q. 1978, c. 91; *An Act respecting hunting and fishing rights in the James Bay and New Québec territories*, S.Q. 1978, c. 92; *An Act respecting the land regime in the James Bay and New Québec territories*, S.Q. 1978, c. 93; *An Act to again amend the Environment Quality Act*, S.Q. 1978, c. 94; *An Act to create the La Grande Complex Remedial Works Corporation*, S.Q. 1978, c. 95; *An Act to incorporate the James Bay Native Development Corporation*, S.Q. 1978, c. 96; *An Act respecting Cree and Inuit Native persons*, S.Q. 1978, c. 97; *An Act respecting the Northeastern Québec Agreement*, S.Q. 1978, c. 98; *An Act respecting the legislation provided for in the Northeastern Québec Agreement and amending other legislation*, S.Q. 1979, c. 25; *An Act to establish the Naskapi Development Corporation*, S.Q. 1979, c. 26; *An Act respecting income security for Cree hunters and trappers who are beneficiaries under the Agreement concerning James Bay and Northern Québec*, S.Q. 1979, c. 16; *An Act respecting the police force of Cree villages and of the Naskapi village*, S.Q. 1979, c. 35; *Charter of the French language*, S.Q. 1977, c. 5; Amendments in 1976, 1977 and 1978 to the Civil Code, to the Code of civil procedure and to the *Territorial Division Act*, L.R.Q., c. D-11; *An Act respecting certain government departments*, S.Q. 1979, c. 77.

(Suite de la page précédente)

*villages nordiques et l'Administration régionale Kativik*, L.Q. 1978, chap. 87; *Loi concernant les villages cris*, L.Q. 1978, chap. 88; *Loi concernant l'Administration régionale crie*, L.Q. 1978, chap. 89; *Loi constituant le Conseil régional de zone de la Baie James*, L.Q. 1978, chap. 90; *Loi constituant la Société Makivik*, L.Q. 1978, chap. 91; *Loi concernant les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec*, L.Q. 1978, chap. 92; *Loi concernant le régime des terres dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec*, L.Q. 1978, chap. 93; *Loi modifiant de nouveau la Loi de la qualité de l'environnement*, L.Q. 1978, chap. 94; *Loi constituant la Société des travaux de correction du Complexe La Grande*, L.Q. 1978, chap. 95; *Loi constituant la Société de développement autochtone de la Baie James*, L.Q. 1978, chap. 96; *Loi concernant les autochtones cris et inuit*, L.Q. 1978, chap. 97; *Loi approuvant la Convention du Nord-Est québécois*, L.Q. 1978, chap. 98; *Loi concernant les dispositions législatives prévues par la Convention du Nord-Est québécois et modifiant d'autres dispositions législatives*, L.Q. 1979, chap. 25; *Loi constituant la Société de développement des Naskapis*, L.Q. 1979, chap. 26; *Loi sur la sécurité du revenu des chasseurs et piégeurs cris bénéficiaires de la Convention de la Baie James et du Nord québécois*, L.Q. 1979, chap. 16; *Loi sur les corps de police des villages cris et du village naskapi*, L.Q. 1979, chap. 35; *Charte de la langue française*, L.Q. 1977, chap. 5; Amendements en 1976, 1977 et 1978 au Code civil, au Code de procédure civile et à la *Loi de la division territoriale*, L.R.Q., chap. D-11; *Loi concernant certains ministères*, L.Q. 1979, chap. 77.

By the Agreement and the federal and provincial Acts, the Cree and the Inuit surrendered the rights they claimed over the territory in return for the rights and benefits given them by both governments. As a result, the Government of Quebec for the first time extended its administration, its laws, its services, and its governmental structures throughout the area, and Phase I of the hydroelectric power development sought by the Province was able to take place.

In respect of land, the Agreement established three categories: Category I lands (3,250 square miles) were allocated to the native peoples for their exclusive use and self-administration; Category II lands comprised territory where the native peoples were to have exclusive hunting, fishing and trapping rights but no special right of occupancy; and Category III lands were the vast proportion of the territory remaining, public lands to which the entire population, including but not limited to native peoples, were to have access for all purposes, including hunting, fishing and trapping, in accordance with the ordinary laws and regulations of Quebec.

The Agreement also established environmental and social protection regimes for the territory covered. Section 22 of the Agreement dealt with all territory south of the 55th parallel of latitude and some Category I and II lands north of that parallel. The environmental and social protection regime of section 23 applied to all territory north of the 55th parallel except those lands covered by section 22.

The present federal administrator, Raymond Robinson ("Robinson") was appointed by Order in Council, P.C. 1988-1800, on August 25, 1988, as follows (Appeal Book, at page 165):

HER EXCELLENCY THE GOVERNOR GENERAL IN COUNCIL, on the recommendation of the Minister of the Environment and the Minister of Indian Affairs and Northern Development, pursuant to subparagraph 22.1.1(ii) and paragraph 23.1.2 of the James Bay and Northern Quebec Agreement, is pleased hereby to appoint Mr. Raymond Robinson, of the Federal Environmental Assessment Review Office, Executive Chairman, administrator, in the case of matters involving federal jurisdiction, for the purpose of sections 22 and 23 of the said agreement, to hold office during pleasure, in the place of Mr. Gilles Lamoureux.

Aux termes de la Convention et des Lois fédérales et provinciales, les Cris et les Inuit renonçaient aux droits auxquels ils prétendaient sur le territoire visé en retour des droits et des avantages que les deux gouvernements leur accordaient. Comme conséquence, le gouvernement du Québec a, pour la première fois, étendu son administration, ses lois, ses services et ses structures gouvernementales à tout le territoire, et la Phase I du développement du pouvoir hydroélectrique recherché par la province a pu être mise en œuvre.

La Convention a établi trois catégories à l'égard des terres: les terres de la catégorie I (3 250 milles carrés) ont été allouées aux autochtones pour qu'ils les utilisent et les gèrent à l'exclusion de tous autres; les terres de la catégorie II comprenaient des terres où les autochtones devaient jouir de droits exclusifs de chasse, de pêche et de trappage, sans y avoir toutefois aucun droit particulier d'occupation; et les terres de la catégorie III se composaient de la plupart des terres restantes, soit des terres publiques auxquelles toute la population, y compris mais non exclusivement les autochtones, devait avoir accès à toutes fins, dont la chasse, la pêche et le trappage, conformément aux lois et aux règlements ordinaires du Québec.

La Convention établissait aussi des régimes de protection de l'environnement et du milieu social à l'égard du territoire visé. Le chapitre 22 de la Convention portait sur tout le territoire au sud du 55° parallèle et sur quelques terres de catégorie I et II au nord de ce parallèle. Le régime de protection de l'environnement et du milieu social prévu au chapitre 23 s'appliquait à tout le territoire au nord du 55° parallèle à l'exception des terres visées au chapitre 22.

Le présent administrateur fédéral, Raymond Robinson («Robinson») a été nommé par le décret C.P. 1988-1800, en date du 25 août 1988, libellé comme suit (Dossier d'appel, à la page 166):

Sur avis conforme du ministre de l'Environnement et du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et en vertu du sous-alinéa 22.1.1(ii) et l'alinéa 23.1.2 de la Convention de la Baie James et du Nord québécois, il plaît à son Excellence le Gouverneur général en conseil de nommer M. Raymond Robinson, président exécutif du Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, administrateur en matière de compétence fédérale aux fins des articles 22 et 23 de ladite Convention, à titre amovible, en remplacement de M. Gilles Lamoureux.



In recent months the Government of Quebec, the James Bay Corporation and Hydro-Québec have made public their intention to proceed with Phase II of the hydroelectric power development, to be called the Great Whale River Hydroelectric Project, and there has been a calling of tenders for the clearing for, and construction of, an access road. Federal ministers initially took the position that an environmental assessment should precede Phase II but in November 1990 Robinson informed the Cree that he had no mandate to apply a federal environmental assessment. Then, on February 12, 1991, the Government of Canada entered into an agreement with the Government of Quebec excluding the federal environmental impact assessment procedures under sections 22 and 23 of the Agreement. One week later, on February 19, 1991, the native applicants brought this application in the Trial Division to compel Robinson to undertake these environmental assessment procedures.

## I

The case began in the Trial Division as a motion by the respondents/applicants for an order of *mandamus* against the mis-en-cause/respondent Robinson, ordering him as federal administrator to comply with sections 22 and 23 of the Agreement and with the federal Act in regard to the Great Whale River Hydroelectric Project, and specifically to pursue the federal impact assessment and review procedures contemplated by the said sections of the Agreement and by the federal Act, or alternatively to obtain an order of injunction, or other relief ordering him to comply with the said sections and to pursue the said procedures.

On March 13, 1991, Rouleau J. [[1991] 2 F.C. 422] determined that the Trial Division had jurisdiction to entertain the motion for relief, rejecting the preliminary objection of the appellant/intervenor and accepting the position of the respondents/applicants. Robinson, the mis-en-cause/respondent, represented by the Attorney General of Canada, took the same position before Rou-

Au cours des derniers mois, le gouvernement du Québec, la Société de la Baie James et Hydro-Québec ont rendu publique leur intention de procéder à la Phase II du développement du pouvoir hydroélectrique, devant être désignée sous le nom de Projet hydroélectrique de la rivière Grande Baleine et il y a eu appel d'offres pour le déblaiement et la construction d'une voie d'accès. Les ministres fédéraux se sont montrés d'avis à l'origine qu'une évaluation environnementale devrait précéder la Phase II, mais en novembre 1990 Robinson a informé les Cris qu'il n'avait pas mandat de réaliser une évaluation environnementale fédérale. Puis, le 12 février 1991, le gouvernement du Canada a conclu une entente avec le gouvernement du Québec excluant le processus fédéral d'évaluation des répercussions sur l'environnement prévu aux chapitres 22 et 23 de la Convention. Une semaine plus tard, le 19 février 1991, les requérants autochtones ont présenté cette demande auprès de la Section de première instance pour forcer Robinson à entreprendre ce processus d'évaluation environnementale.

## I

L'affaire a débuté devant la Section de première instance par une requête présentée par les intimés/requérants en vue d'obtenir une ordonnance de *mandamus* contre le mis en cause/intimé Robinson, lui ordonnant d'observer, en sa qualité d'administrateur fédéral, les chapitres 22 et 23 de la Convention et la Loi fédérale relativement au Projet hydroélectrique de la rivière Grande Baleine, et plus précisément de mettre en œuvre le processus d'évaluation et d'examen des répercussions prévu par lesdits chapitres de la Convention et par la Loi fédérale ou, subsidiairement, les intimés/requérants sollicitaient une injonction ou autre réparation enjoignant à Robinson de se conformer auxdits chapitres et de mettre en œuvre le processus en cause.

Le 13 mars 1991, le juge Rouleau [[1991] 2 C.F. 422] statuait que la Section de première instance était compétente à être saisie de la requête en réparation, rejetant l'objection préliminaire de l'appellant/intervenant et accueillant la position des intimés/requérants. Robinson, le mis en cause/intimé, représenté par le procureur général du Canada, a pris la même position devant le

leau J. as the appellant/intervenor (but made no submission on this appeal).

The Supreme Court of Canada recently restated the essential requirements for a finding of Federal Court jurisdiction in *ITO—International Terminal Operators Ltd. v. Miida Electronics Inc. et al.*, [1986] 1 S.C.R. 752, at page 766, as follows:

1. There must be a statutory grant of jurisdiction by the federal Parliament.
2. There must be an existing body of federal law which is essential to the disposition of the case and which nourishes the statutory grant of jurisdiction.
3. The law on which the case is based must be "a law of Canada" as the phrase is used in s. 101 of the *Constitution Act, 1867*.

Rouleau J. found that this matter clearly qualified for Federal Court jurisdiction under conditions 2 and 3 and that only the first condition was subject to question. Before this Court only the first condition was put into issue.

The jurisdiction of the Trial Division is at first blush based on section 18 of the *Federal Court Act*, R.S.C., 1985, F-7, which is as follows:

**18.** The Trial Division has exclusive original jurisdiction

- (a) to issue an injunction, writ of *certiorari*, writ of prohibition, writ of *mandamus* or writ of *quo warranto*, or grant declaratory relief, against any federal board, commission or other tribunal; and
- (b) to hear and determine any application or other proceeding for relief in the nature of relief contemplated by paragraph (a), including any proceeding brought against the Attorney General of Canada, to obtain relief against a federal board, commission or other tribunal.

By section 18 a writ of *mandamus* or an injunction may be issued against a "federal board, commission or other tribunal." This phrase is defined in section 2 of the *Federal Court Act*,<sup>2</sup> as follows:

"federal board, commission or other tribunal" means any body or any person or persons having, exercising or purporting to exercise jurisdiction or powers conferred by or under an Act of Parliament, other than any such body constituted or established by or under a law of a province or any such

<sup>2</sup> In the *Federal Court Act* as originally passed, S.C. 1970-71-72, c. 1, the same definition was located in s. 2(g), and that reference is sometimes found in the materials of the case at bar.

juge Rouleau que l'appellant/intervenant (mais il n'a présenté aucune observation dans le cadre de cet appel).

La Cour suprême du Canada a récemment formulé de nouveau les conditions essentielles à la compétence de la Cour fédérale dans l'arrêt *ITO—International Terminal Operators Ltd. c. Miida Electronics Inc. et autre*, [1986] 1 R.C.S. 752, à la page 766:

1. Il doit y avoir attribution de compétence par une loi du Parlement fédéral.
2. Il doit exister un ensemble de règles de droit fédérales qui soit essentiel à la solution du litige et constitue le fondement de l'attribution légale de compétence.
3. La loi invoquée dans l'affaire doit être «une loi du Canada» au sens où cette expression est employée à l'art. 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

Le juge Rouleau a conclu que cette affaire relevait clairement de la compétence de la Cour fédérale en vertu des conditions 2 et 3 et que seule la première condition laissait place au doute. Et seule la première condition a été mise en question devant cette Cour.

La compétence de la Section de première instance est, à première vue, fondée sur l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), chap. F-7, dont voici le libellé:

**18.** La Section de première instance a compétence exclusive, en première instance, pour:

- a) décerner une injonction, un bref de *certiorari*, de *mandamus*, de prohibition ou de *quo warranto*, ou pour rendre un jugement déclaratoire contre tout office fédéral;
- b) connaître de toute demande de réparation de la nature visée par l'alinéa a), et notamment de toute procédure engagée contre le procureur général du Canada afin d'obtenir réparation de la part d'un office fédéral.

L'article 18 prévoit la délivrance d'un bref de *mandamus* ou d'injonction contre un «office fédéral». Cette expression est définie comme suit à l'article 2 de la *Loi sur la Cour fédérale*<sup>2</sup>:

«office fédéral» Conseil, bureau, commission ou autre organisme, ou personne ou groupe de personnes, ayant, exerçant ou censé exercer une compétence ou des pouvoirs prévus par une loi fédérale, à l'exclusion d'un organisme constitué sous le régime d'une loi provinciale ou d'une personne ou d'un

<sup>2</sup> Dans la *Loi sur la Cour fédérale* telle qu'elle a été adoptée à l'origine, S.C. 1970-71-72, chap. 1, la même définition se trouvait à l'art. 2g), et cette référence se trouve parfois dans la documentation en l'espèce.

person or persons appointed under or in accordance with a law of a province or under section 96 of the *Constitution Act, 1867*;

The issue, then, comes to be whether Robinson exercised "jurisdiction or powers conferred by or under an Act of Parliament," the intervenors<sup>3</sup> taking the position that the Agreement is a contract, and not an Act of Parliament, and that the Order in Council by which he was appointed is not a legislative enactment.

The Trial Judge dealt with this issue as follows (at pages 429-432):

The initial submission put forth by the respondents, as well as the intervenors, was to the effect that the statute passed by the Parliament of Canada ratifying the Agreement did not of itself incorporate all terms of the Agreement; was not an enactment and therefore created no federal jurisdiction; it was not a statute, therefore, the appointment of Mr. Robinson, by Order in Council, was not by enactment, and could not clothe this Court with jurisdiction to grant the relief sought. Most counsel relied upon and referred me to a quote from *Halsbury's Laws of England*, 4th ed. at paragraph 938 in volume 44 and argued that from a reading of what was contained therein, a simple ratification of a contract by Parliament did not have the force and effect of a statute. The following is the quote from Halsbury:

**938. Statutory confirmation of contracts.** Where a contract is confirmed by statute, no objection can be taken as to its validity. It cannot, for example, be challenged for uncertainty or remoteness; nor is it material that it creates a right which could not be created by ordinary contract. It does not follow that, because it is confirmed by statute, a contract has the force and effect of a statute, but the terms in which it is confirmed may show that Parliament intended it to operate as a substantive enactment as if the contract had become part of the statute, and it will certainly have such an operation if the statute in question, in addition to confirming it, expressly requires it to be carried into execution. A contract having substantive effect in this way may accordingly affect persons who are not parties to it.

Most other authorities and jurisprudence relied upon by the respondent as well as the intervenors were irrelevant. The authorities referred to may be summarized as incidents where a specific grant of jurisdiction had been conferred on other bodies or cases where it was clearly determined that the jurisdiction belonged in Provincial Superior courts.

It appears evident and clear to me that counsel has misconstrued the passage. A careful reading would seem to indicate the contrary. In fact it suggests that when the terms of the statute clearly confirm what Parliament intended, and it expressly requires that the terms of the contract be carried into execution, it becomes part of the law. The federal Parliament confirmed the Agreement by statute on the 14th of July 1977,

<sup>3</sup> By this word I mean the appellant, le Procureur général du Québec, and the other intervenor, Hydro-Québec.

groupe de personnes nommées aux termes d'une loi provinciale ou de l'article 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

La question litigieuse tient donc à savoir si Robinson a exercé «une compétence ou des pouvoirs prévus par une loi fédérale», les intervenants<sup>3</sup> se montrant d'avis que la Convention est un contrat, non une loi fédérale, et que le décret qui a nommé Robinson n'est pas un texte législatif.

Le juge de première instance a traité de la question comme suit (aux pages 429 à 432):

Dans leur argument initial, les intimés, ainsi que les intervenants, ont allégué que la loi adoptée par le Parlement du Canada pour ratifier la Convention n'a pas, en soi, incorporé toute la teneur de la Convention, qu'il ne s'agissait pas d'une loi à proprement parler, qu'il n'en est donc découlé aucune compétence fédérale; puisqu'il ne s'agissait pas d'une loi, la nomination de M. Robinson, par décret, n'a donc pas été faite par un texte législatif et cette Cour n'était pas habilitée à accorder la réparation sollicitée. La plupart des avocats ont invoqué et cité à mon intention un extrait de *Halsbury's Laws of England*, 4<sup>e</sup> éd., au paragraphe 938, volume 44 pour dire que, en interprétant ce qui y était contenu, la simple ratification d'un contrat par le Parlement n'avait pas la force et l'effet d'une loi. Voici cet extrait:

[TRADUCTION] **938. Confirmation de contrats au moyen d'une loi.** Lorsqu'un contrat est confirmé par une loi, on ne saurait contester sa validité. On ne saurait par exemple le contester pour incertitude ou absence de lien de cause à effet. De même, il importe peu qu'il crée un droit qui ne pourrait normalement procéder des contrats. Il ne s'ensuit pas que, parce qu'il est confirmé par une loi, un contrat a la force et l'effet d'une loi, mais les termes dans lesquels il est confirmé peuvent indiquer que le législateur voulait en faire un texte de droit positif comme si le contrat était devenu partie de la loi, et il aura certainement un tel effet si la loi en question, outre le fait qu'elle le confirme, exige expressément son exécution. Un contrat ayant des effets aussi substantiels peut en conséquence toucher les personnes qui n'y sont pas parties.

La plupart des autres auteurs et précédents invoqués par l'intimé comme par les intervenants n'avaient aucun rapport avec l'espèce. Ces magistrères portent sur les cas où une compétence spécifique a été attribuée à d'autres organismes comme sur les cas où la compétence revenait inéluctablement aux cours supérieures provinciales.

J'estime que les avocats ont, à l'évidence, mal interprété ce passage. Une lecture attentive semblerait indiquer le contraire. En fait, il laisse entendre que lorsque les termes de la loi confirment clairement ce que le législateur voulait, et que la loi exige expressément l'exécution de la teneur du contrat, ce contrat fait partie de la loi. Le Parlement fédéral a confirmé la

<sup>3</sup> Je désigne par ce mot l'appelant, le procureur général du Québec, et l'autre intervenante, Hydro-Québec.

S.C. 1976-77, c. 32. The opening paragraph of the preamble is as follows:

An Act to approve, give effect to and declare valid certain agreements between the Grand Council of the Crees (of Quebec), the Northern Quebec Inuit Association, the Government of Quebec, la Société d'énergie de la Baie James - la Société de développement de la Baie James, la Commission hydro-électrique de Québec and the Government of Canada and certain other related agreements to which the Government of Canada is a party.

The preamble goes on to explain that the government of Canada has assumed certain obligations under the Agreement respecting the Crees and the Inuit. It relates that it is setting aside, for the native peoples, certain lands for hunting, fishing and trapping in accordance with the established regime; it seeks their active participation in the administration of the Territory; it attempts to safeguard and protect their future and to ensure their involvement in the development of their Territory. It refers to the establishment of laws, regulations and procedures to protect the environment and more particularly, refers to remedial and other measures respecting hydroelectric development.

The preamble goes on to state, that in consideration of the surrender of the native claims to this portion of the territory of Quebec, the government of Canada recognizes and affirms a special responsibility to protect the rights, privileges and benefits given to the native peoples under the Agreement (see e.g. section 3). The Agreement was tabled by the Minister of Indian Affairs and Northern Development and approved and declared valid by Parliament.

Section 13 of the *Interpretation Act* [R.S.C., 1985, c. I-21] provides that the preamble of a statute shall be read as part of the enactment and is intended to assist in explaining its purport and object.

How then can it be argued that Parliament did not contemplate that the Agreement form part of the statute and the law of Canada? There is no doubt in my mind that Parliament intended the Agreement to operate as a substantive enactment, as if the Agreement had become part of the statute. Parliament appears unequivocal as to its intention and purpose.

I am therefore satisfied that the appointment of the administrator, pursuant to subsection 3(5) of the statute allowing the Governor in Council to make regulations which are necessary for the purpose of carrying out the agreement or for giving effect to any of the provisions thereof, does not arise from a joint provincial/federal authority but exclusively from a federal enactment.

The Order in Council specifies that Mr. Robinson is to be the administrator in matters involving federal jurisdiction for the purpose of sections 22 and 23 of the *James Bay and Northern Quebec Agreement*.

Having concluded that the *James Bay and Northern Quebec Agreement* forms part of the federal statute, Mr. Robinson is thus a person exercising powers conferred by or under an Act of Parliament, and is a "federal board" as specified in paragraph 2(g) of the *Federal Court Act*. I find that I have jurisdiction

Convention par une loi adoptée le 14 juillet 1977, S.C. 1976-77, chap. 32. Voici le paragraphe d'ouverture du préambule:

Loi approuvant, mettant en vigueur et déclarant valides certaines conventions conclues entre le Grand Council of the Crees (of Quebec), la Northern Quebec Inuit Association, le gouvernement du Québec, la Société d'énergie de la Baie James, la Société de développement de la Baie James, la Commission hydro-électrique de Québec et le gouvernement du Canada et certaines autres conventions connexes auxquelles est partie le gouvernement du Canada.

Le préambule explique en outre que le gouvernement du Canada a, aux termes de cette Convention, contracté certaines obligations à l'égard des Cris et des Inuit. Il y est dit que la Convention prévoit la mise de côté pour les populations autochtones de certaines terres pour la chasse, la pêche et la trappe en vertu d'un régime établi; il appelle à leur pleine participation à l'administration du Territoire; il tend à protéger et à promouvoir leur avenir et à assurer leur participation au développement de leur territoire. Il fait état de l'établissement d'une législation, d'une réglementation et de procédures destinées à protéger l'environnement et, plus particulièrement, de mesures de correction et autres relatives au développement hydro-électrique.

Le préambule ajoute que, en contrepartie de la remise des revendications autochtones à l'égard de cette partie du territoire du Québec, le gouvernement du Canada reconnaît et affirme une responsabilité particulière à l'égard de la protection des droits, privilèges et avantages que la Convention accorde aux populations autochtones (voir p. ex. l'article (3)). La Convention a été déposée par le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, approuvée et déclarée valide par le Parlement.

L'article 13 de la *Loi d'interprétation* [L.R.C. (1985), chap. I-21] prévoit que le préambule d'une loi fait partie du texte et en constitue l'exposé des motifs.

Comment peut-on prétendre que le Parlement n'a pas prévu que la Convention faisait partie de la loi et du droit du Canada? Je suis certain que le Parlement a voulu faire de la Convention un texte de droit positif, comme si la Convention était devenue partie de la Loi. L'intention du Parlement et la fin qu'il vise semblent sans équivoque.

Je suis donc convaincu que la nomination de l'administrateur, en vertu du paragraphe 3(5) de la Loi, qui autorise le gouverneur en conseil à établir les règlements nécessaires à l'application de la Convention ou de l'une de ses dispositions, ne découle pas d'une autorité fédérale/provinciale conjointe, mais exclusivement d'un texte de loi fédéral.

Le décret précise que M. Robinson doit être l'administrateur relativement aux questions de compétence fédérale aux fins des articles 22 et 23 de la *Convention de la Baie James et du Nord québécois*.

Ayant conclu que la *Convention de la Baie James et du Nord québécois* fait partie de la loi fédérale, j'estime que M. Robinson est une personne qui exerce ses pouvoirs conférés par une loi du Parlement ou en vertu de celle-ci, et est donc un «office fédéral» aux termes de l'alinéa 2g) de la *Loi sur la Cour*

under section 18 of the *Federal Court Act* to entertain the motion for the relief claimed.

Should the above analysis prove to be incorrect, I would suggest that this Court has jurisdiction either under section 44 of the *Federal Court Act* or in exercising its powers for “the better administration of the laws of Canada” (section 101, *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]). We have at bar a federal administrator with no apparent authority having the power to review his acts or omissions. It is well established that federal appointees must be either specifically governed by applicable regulation or subject to some other review mechanism.

In the absence of such a review mechanism, and given that Indian Affairs and the Environment fall under federal jurisdiction, it may well be “just and convenient” for this Court to consider the granting of *mandamus* or an injunction under section 44 of the *Federal Court Act*.

In the case of *ITO—International Terminal Operators Ltd. v. Miida Electronics Inc. et al.*, [1986] 1 S.C.R. 752, it was established that there are 3 essential requirements to determine whether or not this Court has jurisdiction . . . .

There is no doubt that this matter complies with conditions 2 and 3. The question to be answered is “Must there be a statutory grant of jurisdiction by the federal Parliament?” Being satisfied that there is a lacuna with respect to the granting of any supervisory role over Mr. Robinson, and unable to envisage any other body capable of exercising the function, I must conclude that jurisdiction to review actions of Mr. Robinson rests with this Court.

In reaching this conclusion, I cannot help but be directed by the words of Dickson C.J. in *R. v. Sparrow*, [1990] 1 S.C.R. 1075, in which courts are directed that “the Sovereign’s intention must be clear and plain if it is to extinguish an aboriginal right”.

I feel a profound sense of duty to respond favourably. Any contrary determination would once again provoke, within the native groups, a sense of victimization by white society and its institutions. This Agreement was signed in good faith for the protection of the Cree and Inuit peoples, not to deprive them of their rights and territories without due consideration. Should I decline jurisdiction, I see no other court of competent jurisdiction able to resolve this issue.

In the submission of the intervenors, which seems to me to be accurately stated, the Trial Judge came to his conclusion on three bases: (1) that the text of the Agreement was given the status of law by the federal Act; (2) that the Order in Council naming Robinson is a regulation made under the authority of subsection 3(5), the regulation-making power of the federal Act; and (3) that

*fédérale*. Je conclus que l’article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* m’habilite à connaître de la présente requête.

Au cas où l’analyse précédente se révélerait inexacte, je suis d’avis que cette Cour a compétence soit en vertu de l’article 44 de la *Loi sur la Cour fédérale* soit dans l’exercice de ses pouvoirs pour «la meilleure administration des lois du Canada» (article 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., chap. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5]). En l’espèce, nous sommes en présence d’un administrateur fédéral sans qu’il y ait une autorité ayant apparemment le pouvoir de réviser ses actes ou omissions. Il est bien établi que les personnes nommées par le gouvernement fédéral doivent ou bien être expressément régies par une réglementation applicable ou bien être assujetties à un mécanisme de révision.

En l’absence d’un mécanisme de révision de ce genre et étant donné que les Affaires indiennes et l’Environnement relèvent de la compétence fédérale, il est peut-être «juste et opportun» pour cette Cour d’envisager l’octroi d’un *mandamus* ou d’une injonction sous le régime de l’article 44 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

Dans l’arrêt *ITO—International Terminal Operators Ltd. c. Miida Electronics Inc. et autre*, [1986] 1 R.C.S. 752, il a été établi qu’il existe trois conditions essentielles pour déterminer si cette Cour a compétence . . . .

Il ne fait pas de doute que l’espèce remplit les conditions 2 et 3. La question à laquelle il faut répondre est «Doit-il y avoir attribution de compétence par une loi du Parlement fédéral?» Étant convaincu qu’il existe une lacune relativement à l’octroi d’un rôle de contrôle sur M. Robinson, et n’étant pas en mesure d’envisager un autre organisme pouvant exercer cette fonction, je dois conclure que cette Cour a compétence pour réviser les actes de M. Robinson.

En tirant cette conclusion, je dois me laisser guider par les propos tenus par le juge en chef Dickson dans l’affaire *R. c. Sparrow*, [1990] 1 R.C.S. 1075, où les tribunaux ont reçu l’instruction selon laquelle «l’intention du Souverain d’éteindre un droit ancestral doit être claire et expresse».

Je ressens profondément l’obligation de faire droit à la requête. Toute décision contraire réveillerait chez les peuples autochtones leur sentiment d’être opprimés par la société occidentale et ses institutions. Cette Convention a été signée de bonne foi pour la protection des peuples cris et inuit, non pour les priver indûment de leurs droits et territoires. Viendrais-je à décliner ma compétence, je ne vois pas quel autre tribunal compétent serait en mesure de résoudre cette question.

Selon les observations des intervenants, qui me semblent exactes, le juge de première instance a fondé sa conclusion sur trois assises: (1) le texte de la Convention a reçu de la loi fédérale le statut de loi; (2) le décret nommant Robinson est un règlement pris en application du paragraphe 3(5), soit le pouvoir de réglementation de la Loi fédérale; et (3) toute autre décision laisserait une

any other decision would leave a lacuna in the law, depriving the native peoples of any remedy.

The principal battleground was the first of the Trial Judge's bases for decision. It is undeniably true, as the intervenors stated, that the mechanism for the appointment of an administrator is provided by sections 22 and 23 of the Agreement, and that there are no explicit words in the federal Act with respect to such an appointment.

The intervenors argued that it has never been sufficient for a statute simply to refer to a contract or agreement to make it an integral part of a statute, and referred us to the following authorities: *Canadian Northern Pacific Railway Company v. New Westminster Corporation*, [1917] A.C. 602 (P.C.) (an agreement attached to an Act as a schedule, and said to be taken as if its provisions had been expressly enacted and formed an integral part of the Act, was held to be legislated); *Re City of Toronto and Toronto and York Radial R.W. Co. and County of York* (1918), 42 O.L.R. 545 (App. Div.) (a statute made the privileges and franchises created by an agreement to be existent and valid to the same extent and in the same manner as if set out and enacted as part of the statute, so that the privileges and franchises were held to be legislated); *Winnipeg v. Winnipeg Electric Ry Co.* (1921), 31 Man. R. 131 (C.A.) (a by-law, attached as a schedule to an Act and said to be validated and confirmed in all respects as if it had been enacted by the legislature, was only a by-law and not a part of the Act); *Ottawa Electric Railway Co. v. The City of Ottawa*, [1945] S.C.R. 105 (the Supreme Court split as to whether an agreement was merely made valid as a contract or was to be taken to be the subject of statutory enactment); *Re Carter and the City of Sudbury*, [1949] O.R. 455 (H.C.), at page 460 ("It is not sufficient for the purpose of making a schedule or agreement a part of an Act that words in the Act merely confirm and validate the schedule or agreement"); *Houde v. Quebec Catholic School Commn.*, [1978] 1 S.C.R. 937 (Pigeon J., dissenting—whether an appendix of an Act is less binding than the Act itself depends on the character the legislature gave to this appendix); *P.G. du Québec c. Albert*, [1983] C.S.P. 1017 (Qué.) (Dutil J.—the text of the Agreement in the case at bar is not

lacune dans la loi, privant les autochtones de toute réparation.

La principale divergence d'opinions tenait au premier fondement de la décision du juge. Il est indéniablement vrai, comme l'ont dit les intervenants, que le mécanisme de nomination d'un administrateur est prévu aux chapitres 22 et 23 de la Convention, et que la Loi fédérale ne contient aucune disposition explicite au sujet de cette nomination.

Les intervenants ont soutenu qu'il n'a jamais suffi qu'une loi mentionne simplement un contrat ou une entente pour en faire une partie intégrante de la loi, et ils nous ont renvoyés aux sources suivantes: *Canadian Northern Pacific Railway Company v. New Westminster Corporation*, [1917] A.C. 602 (P.C.) (une entente jointe en annexe à une loi, et dont il était dit qu'elle avait été conclue comme si ses dispositions avaient été expressément édictées et formaient partie intégrante de la Loi, a été déclarée avoir reçu force de loi); *Re City of Toronto and Toronto and York Radial R.W. Co. and County of York* (1918), 42 O.L.R. 545 (Div. App.) (aux termes d'une loi, les privilèges et les droits créés par une entente existaient et étaient valides dans la même mesure et de la même façon que s'ils avaient été énoncés et adoptés comme partie intégrante de la loi, de sorte que ces droits et privilèges étaient tenus pour édictés par une loi); *Winnipeg v. Winnipeg Electric Ry Co.* (1921), 31 Man. R. 131 (C.A.) (un arrêté, joint en annexe à une loi et déclaré être validé et confirmé à tous égards comme s'il avait été adopté par la législature, ne se trouvait être qu'un arrêté et non une partie de la loi); *Ottawa Electric Railway Co. v. The City of Ottawa*, [1945] R.C.S. 105 (la Cour suprême était partagée sur la question de savoir si une entente avait simplement été validée en tant que contrat ou si elle devait être considérée comme ayant été adoptée comme loi); *Re Carter and the City of Sudbury*, [1949] O.R. 455 (H.C.), à la page 460 ([TRADUCTION] «Il ne suffit pas pour qu'une annexe ou une entente fassent partie d'une loi que le libellé de la loi confirme ou sanctionne simplement l'annexe ou l'entente»); *Houde c. Commission des écoles catholiques de Québec*, [1978] 1 R.C.S. 937 (dissidence du juge Pigeon—la question de savoir si l'appendice d'une loi est moins obligatoire que la loi elle-même

part of the text of the provincial law); *P.G. du Québec c. Collier*, [1983] C.S. 366 (Qué.) (Deschênes C.J. agreed with Dutil J.).<sup>4</sup> According to this line of argument, the words of the federal Act in subsection 3(1) are inadequate to render the Agreement a law. Those words read as follows:

3. (1) The Agreement is hereby approved, given effect and declared valid.

Allegedly, they do not even go so far as the words rejected as inadequate for the same purpose in, e.g., the *Winnipeg Electric Ry. Co.* case, *supra*.

The intervenors also drew an analogy with the parliamentary practice of using the phraseology "is approved and has the force of law" in the implementation of treaties with other states. To the extent that this is a terminological argument, it invokes the same considerations as the intervenors' previously stated contention with respect to subsection 3(1) of the federal Act. To the extent that it might be meant to imply that agreements with native peoples have the status of international treaties, I would recall the words of Dickson C.J. in *Simon v. The Queen et al.*, [1985] 2 S.C.R. 387, at page 404: "An Indian treaty is unique; it is an agreement *sui generis* which is neither created nor terminated according to the rules of international law." See also *R. v. Sioui*, [1990] 1 S.C.R. 1025, at page 1038 *per* Lamer J. (as he then was).

The intervenors also pointed out that, since the signing of the Agreement, ten supplementary agreements modifying the Agreement have been found necessary. Could all of these be said to have been rendered law by the federal Act, even those entered into after that law was passed? How could

<sup>4</sup> The *Albert* and *Collier* judgments were upheld by the Quebec Court of Appeal, [1985] C.A. 559, and by the Supreme Court, [1990] 1 S.C.R. 260 without reference to this point. But, to the contrary, see *Chait c. Northern Quebec Inuit Association*, [1986] R.J.Q. 929 (S.C.), where Durand J. held that provisions in the Agreement concerning the Northern Québec Inuit Association were given the force of law by the provincial Act.

dépend du caractère que la législature a donné à l'appendice); *P.G. du Québec c. Albert*, [1983] C.S.P. 1017 (Qué.) (le juge Dutil—le texte de l'entente dans l'espèce ne fait pas partie du texte de la loi provinciale); *P.G. du Québec c. Collier*, [1983] C.S. 366 (Qué.) (le juge en chef Deschênes s'est montré d'accord avec les motifs du juge Dutil)<sup>4</sup>. Selon ce genre d'argument, le libellé de la Loi fédérale au paragraphe 3(1) ne suffit pas à faire de la Convention une loi. Voici le libellé en question:

3. (1) La Convention est approuvée, mise en vigueur et déclarée valide par la présente loi.

Ces mots, dit-on, ne vont même pas aussi loin que ceux qui ont été trouvés insuffisants à réaliser le même objet, par exemple dans l'arrêt *Winnipeg Electric Ry. Co.*, précité.

Les intervenants ont aussi établi une analogie entre ces mots et la pratique parlementaire d'employer l'expression «est approuvé et a force de loi» dans la mise à exécution des traités avec les autres États. Dans la mesure où il s'agit d'un argument terminologique, il reprend les mêmes considérations que les intervenants ont invoquées plus haut à l'égard du paragraphe 3(1) de la Loi fédérale. Dans la mesure où cet argument laisserait entendre que les conventions avec les autochtones ont qualité de traités internationaux, je rappellerais les paroles du juge en chef Dickson dans l'arrêt *Simon c. La Reine et autres*, [1985] 2 R.C.S. 387, à la page 404: «Un traité avec les Indiens est unique; c'est un accord *sui generis* qui n'est ni créé ni éteint selon les règles du droit international». Voir aussi *R. c. Sioui*, [1990] 1 R.C.S. 1025, à la page 1038, les motifs du juge Lamer (aujourd'hui juge en chef).

Les intervenants ont aussi souligné que, depuis la signature de la Convention, dix conventions supplémentaires modifiant la Convention ont été jugées nécessaires. Pourrait-on dire que la Loi fédérale a donné à chacune d'elles force de loi, même à celles qui ont été conclues après l'adoption

<sup>4</sup> Les arrêts *Albert* et *Collier* ont été confirmés par la Cour d'appel du Québec, [1985] C.A. 559, et par la Cour suprême, [1990] 1 R.C.S. 260 sans qu'il soit fait mention de ce point. Mais, pour une opinion contraire, voir l'arrêt *Chait c. Northern Quebec Inuit Association*, [1986] R.J.Q. 929 (C.S.) dans lequel le juge Durand a statué que les dispositions de la Convention visant la Northern Québec Inuit Association avaient reçu force de loi de la Loi provinciale.

such an open-ended process be embraced by a statute so as to make all the subsequent amendments to the Agreement law?

Finally, it was argued that, since the Agreement relates to the jurisdiction of both federal and provincial authorities, neither one by itself could render the Agreement law. Parliament must be presumed to intend to legislate only within its jurisdiction, and so could not be supposed to legislate so as to make the Agreement law.

It was sought to support and amplify this point by reference to the amendment provisions found in many sections of the Agreement. The following, sub-section 5.6, is typical (Agreement, at page 71):

#### 5.6 Legislation

The provisions of this Section can only be amended with the consent of Canada and the interested Native party, in matters of federal jurisdiction, and with the consent of Québec and the interested Native party, in matters of provincial jurisdiction.

Legislation enacted to give effect to the provisions of this Section may be amended from time to time by the National Assembly of Québec in matters of provincial jurisdiction, and by Parliament in matters of federal jurisdiction.

Taking this argument first, I must say that I cannot see how such provisions further the intervenors' position, except in the sense that neither Canada nor Quebec could purport on their own to make the whole Agreement law, by, e.g., appending it as a schedule to their Act and hence, arguably, incorporating the whole into their legislative corpus. As far as I can see, neither legislature has attempted to do any such thing. The real question is as to the true relationship between the Agreement and the federal and provincial Acts.

The respondents asserted the contrary of the intervenors in all respects. However, they also adopted the alternative strategy of not so much meeting the onslaught of the intervenors head-on, as turning its flank. In this respect they stated the issue to be, not that the Agreement was legislated by Parliament as a whole (to the extent of federal legislative jurisdiction) through the federal Act,

de cette loi? Comment un tel processus non limitatif pourrait-il être englobé par une loi de façon à donner qualité de loi à toutes les modifications apportées par la suite à la Convention?

<sup>a</sup> Finalement, on a soutenu que, puisque la Convention concerne la compétence des instances fédérale et provinciale, ni l'une ni l'autre ne pouvait, à elle seule, donner force de loi à la Convention. On doit présumer que le législateur entend légiférer <sup>b</sup> seulement dans les limites de sa compétence, et donc qu'il ne saurait être censé légiférer de façon à donner à la Convention force de loi.

<sup>c</sup> On a tenté d'étayer et de développer ce point en renvoyant aux dispositions de plusieurs articles de la Convention qui traitent des modifications. L'article 5.6 qui suit est typique (Convention, à la page 78):

#### 5.6 Législation

<sup>d</sup> Les dispositions du présent chapitre ne peuvent être amendées qu'avec le consentement du Canada et de la partie autochtone intéressée, pour les matières relevant de la compétence fédérale et qu'avec le consentement du Québec et de la partie autochtone intéressée pour les matières relevant de la compétence provinciale.

<sup>e</sup> Les lois adoptées pour mettre en vigueur les dispositions du présent chapitre peuvent être modifiées en tout temps par l'Assemblée nationale du Québec, pour les matières relevant de la compétence provinciale et par le Parlement pour les matières relevant de la compétence fédérale.

<sup>f</sup> Pour traiter tout d'abord de cet argument, je dois me dire incapable de voir comment de telles dispositions favorisent le point de vue des intervenants, sauf en ce sens que ni le Canada ni le <sup>g</sup> Québec ne saurait prétendre à lui seul donner force de loi à l'ensemble de la Convention, par exemple en l'ajoutant à sa Loi comme annexe et donc, pourrait-on prétendre, en incorporant le tout dans sa législation. Autant que je puisse voir, ni <sup>h</sup> l'une ni l'autre législature n'a tenté d'agir de la sorte. La véritable question porte sur le véritable rapport entre la Convention et les Lois fédérales et provinciales.

<sup>i</sup> Les intimés ont soutenu le contraire des intervenants à tous égards. Ils ont toutefois adopté une stratégie subsidiaire qui consiste non pas tellement à faire face à l'attaque des intervenants qu'à la prendre de flanc. Autrement dit, ils ont déclaré que la question ne tenait pas à ce que la Convention ait été adoptée comme loi dans son ensemble <sup>j</sup> par le Parlement (dans la mesure où s'exerce la



but rather that it nevertheless received the whole of its legal validity through the federal Act, not on its own as a contract. It is this approach that I wish to pursue, by looking initially to the Agreement rather than to the federal Act as a background to the intention of Parliament in the federal Act itself.

## II

The last of the recitals to the Agreement reads as follows (Agreement, at page 2):

WHEREAS it is appropriate that it be recommended to Parliament and to the National Assembly of Québec that the agreement herein set forth (hereinafter referred to as the "Agreement") be approved and given effect to by suitable legislation.

Following on from that, the heart of the legal regime contemplated by the Agreement is found in section 2, the relevant provisions of which are the following [at pages 5-12]:

### Section 2 Principal Provisions

2.1 In consideration of the rights and benefits herein set forth in favour of the James Bay Crees and the Inuit of Québec, the James Bay Crees and the Inuit of Québec hereby cede, release, surrender and convey all their Native claims, rights, titles and interests, whatever they may be, in and to land in the Territory and in Québec, and Québec and Canada accept such surrender.

2.2 Québec and Canada, the James Bay Energy Corporation, the James Bay Development Corporation and the Québec Hydro-Electric Commission (Hydro-Québec), to the extent of their respective obligations as set forth herein, hereby give, grant, recognize and provide to the James Bay Crees and the Inuit of Québec the rights, privileges and benefits specified herein, the whole in consideration of the said cession, release, surrender and conveyance mentioned in paragraph 2.1 hereof.

Canada hereby approves of and consents to the Agreement and undertakes, to the extent of its obligations herein, to give, grant, recognize and provide to the James Bay Crees and the Inuit of Québec their rights, privileges and benefits herein.

2.5 Canada and Québec shall recommend to the Parliament of Canada and to the National Assembly of Québec respectively, forthwith upon the execution of the Agreement, suitable legislation to approve, to give effect to and to declare valid the Agreement and to protect, safeguard and maintain the rights and obligations contained in the Agreement. Canada and Québec undertake that the legislation which will be so recommended

compétence législative fédérale) par le biais de la Loi fédérale, mais plutôt à ce qu'elle tiennne néanmoins la totalité de sa validité de la Loi fédérale, et non d'elle-même en tant que contrat. C'est ce point de vue auquel je veux m'attacher, en considérant tout d'abord la Convention plutôt que la Loi fédérale pour découvrir l'intention du législateur dans la Loi fédérale elle-même.

## II

Le dernier attendu de la Convention est libellé comme suit (la Convention, à la page 2):

ATTENDU QU'il est opportun de recommander au Parlement et à l'Assemblée nationale du Québec que la présente Convention (ci-après désignée par le terme «Convention») soit approuvée et qu'elle soit mise en vigueur par une législation appropriée.

Immédiatement après cela, on trouve l'essentiel du régime légal envisagé par la Convention au chapitre 2, dont voici les dispositions pertinentes [aux pages 6 à 14]:

2.1 En considération des droits et des avantages accordés aux présentes aux Cris de la Baie James et aux Inuit du Québec, les Cris de la Baie James et les Inuit du Québec cèdent, renoncent, abandonnent et transportent par les présentes tous leurs revendications, droits, titres et intérêts autochtones, quels qu'ils soient, aux terres et dans les terres du Territoire et du Québec, et le Québec et le Canada acceptent cette cession.

2.2 Par les présentes et dans la mesure de leurs obligations respectives y énoncées, le Québec et le Canada, la Société d'énergie de la Baie James, la Société de développement de la Baie James et la Commission hydroélectrique de Québec (Hydro-Québec) donnent, accordent, reconnaissent et fournissent aux Cris de la Baie James et aux Inuit du Québec les droits, privilèges et avantages mentionnés aux présentes, le tout en considération des abandon, cession, renonciation et transport mentionnés à l'article 2.1 des présentes.

Le Canada donne, par les présentes, son assentiment et son consentement à la présente Convention et s'engage, dans la mesure de ses obligations énoncées aux présentes, à donner, accorder, reconnaître et fournir aux Cris de la Baie James et aux Inuit du Québec les droits, privilèges et avantages mentionnés aux présentes.

2.5 Dès la signature de la Convention, le Canada et le Québec doivent recommander respectivement au Parlement du Canada et à l'Assemblée nationale du Québec une législation appropriée pour approuver la Convention, la mettre en vigueur et la déclarer valide, et pour protéger, sauvegarder et maintenir les droits et obligations énoncés dans la Convention. Le Canada et le Québec s'engagent à ce que la législation ainsi recom-

will not impair the substance of the rights, undertakings and obligations provided for in the Agreement.

Both the federal and provincial legislation approving and giving effect to and declaring valid the Agreement, if adopted, shall provide that, where there is an inconsistency or conflict between such legislation and the provisions of any other federal or provincial law, as the case may be, applicable to the Territory, the former legislation shall prevail to the extent of such inconsistency or conflict. Canada and Québec acknowledge that the rights and benefits of the Indians and Inuit of the Territory shall be as set forth in the Agreement and agree to recommend that the federal and provincial legislation approving, giving effect and declaring valid the Agreement will provide for the repeal of Sub-Sections c), d) and e) of Section 2 of the federal Québec Boundaries Extension Act, 1912, and of the same Sub-Sections of Section 2 of the Schedule to the provincial Québec boundaries extension act, 1912.

The provincial legislation approving, giving effect to and declaring valid the Agreement shall allocate lands in the manner set forth in the Agreement, notwithstanding any other provincial laws or regulations.

- 2.6 The federal legislation approving, giving effect to and declaring valid the Agreement shall extinguish all native claims, rights, title and interests of all Indians and all Inuit in and to the Territory and the native claims, rights, title and interests of the Inuit of Port Burwell in Canada, whatever they may be.
- 2.7 During the Transitional Period of two (2) years referred to herein, Canada and Québec shall to the extent of their respective obligations, take the measures necessary to put into force, with effect from the date of execution of the Agreement, the Transitional Measures referred to in the Agreement.

Except for such Transitional Measures, the Agreement shall come into force and shall bind the Parties on the date when both the federal and provincial laws respectively approving, giving effect to and declaring valid the Agreement are in force.

Upon the coming into force of the said federal and provincial legislation the Transitional Measures shall be replaced by all the other provisions of this Agreement. All acts done by the Parties in virtue of the said Transitional Measures shall then be deemed to have been ratified by all the Parties hereto.

- 2.9.8 In the event that the legislation referred to in paragraph 2.5 hereof does not come into force within a period of two (2) years from the execution of the Agreement then, notwithstanding the Transitional Measures herein specified, nothing in the Agreement shall be construed as imposing any obligation upon Québec or Canada to continue any or all of the Transitional Measures or any other obligation or undertaking referred to elsewhere in the Agreement. Nevertheless, Québec and Canada, to the extent of their respective undertakings, agree to assume and implement the Transitional Measures pro-

mandée ne modifie en rien la substance des droits, engagements et obligations prévus à la Convention.

La législation fédérale et provinciale visant à approuver la Convention, à la mettre en vigueur et à la déclarer valide, si elle est adoptée, doit stipuler qu'en cas d'incompatibilité ou de conflit entre cette législation et les dispositions de toute autre loi fédérale ou provinciale, selon le cas, s'appliquant au Territoire, ladite législation a prépondérance dans la mesure de cette incompatibilité ou de ce conflit. Le Canada et le Québec reconnaissent que les droits et avantages des Indiens et des Inuit du Territoire sont tels qu'énoncés dans la Convention, et acceptent de recommander que la législation fédérale et provinciale approuvant la Convention, la mettant en vigueur et la déclarant valide abroge les paragraphes c), d) et e) de l'article 2 de la loi fédérale de l'extension des frontières du Québec, 1912, et les mêmes paragraphes de l'article 2 de la CÉDULE de la loi provinciale de l'extension des frontières du Québec, 1912.

La législation approuvant la Convention, la mettant en vigueur et la déclarant valide doit attribuer les terres de la manière indiquée dans la Convention, nonobstant toute autre loi ou tout autre règlement provincial.

- 2.6 La législation approuvant la Convention, la mettant en vigueur et la déclarant valide doit éteindre tous les revendications, droits, titres et intérêts autochtones, quels qu'ils soient, de tous les Indiens et de tous les Inuit aux terres et dans les terres du Territoire et les revendications, droits, titres et intérêts autochtones, quels qu'ils soient au Canada, des Inuit de Port Burwell.
- 2.7 Pendant la période de transition de deux (2) ans mentionnée aux présentes, le Canada et le Québec doivent prendre, dans la mesure de leurs obligations respectives, les mesures nécessaires pour mettre en vigueur, à effet de la date de la signature de la Convention, les dispositions transitoires dont il est fait mention dans la Convention.

À l'exception de ces dispositions transitoires, la Convention entre en vigueur et lie les parties à la date à laquelle les lois fédérales et provinciales approuvant respectivement la Convention, la mettant en vigueur et la déclarant valide sont toutes deux en vigueur.

Dès l'entrée en vigueur des lois fédérales et provinciales, les dispositions transitoires sont remplacées par toutes les autres dispositions de la Convention. Tous les actes faits par les parties en vertu desdites dispositions transitoires sont alors considérés comme ayant été ratifiés par toutes les parties aux présentes.

- 2.9.8 Si la législation mentionnée à l'article 2.5 des présentes n'entre pas en vigueur dans les deux (2) ans de la signature de la Convention, alors, nonobstant les Dispositions transitoires précisées aux présentes, aucune stipulation contenue dans la Convention ne saurait être interprétée comme l'imposition d'une obligation pour le Québec ou le Canada de continuer d'appliquer, en tout ou en partie, les Dispositions transitoires ou de prolonger tout autre obligation ou engagement mentionné ailleurs dans la Convention. Toutefois, le Québec et le Canada, dans la limite de leurs engagements respectifs,

vided for herein and the Crees, the Inuit of Québec and the Inuit of Port Burwell have accepted same on the basis that suitable legislation shall be adopted to put the Agreement into force and effect.

2.9.9 The Transitional Period may be extended by consent of all Parties.

2.15 The Agreement may be, from time to time, amended or modified in the manner provided in the Agreement, or in the absence of such provision, with the consent of all the Parties. Whenever for the purposes of, or pursuant to, the Agreement, unless otherwise expressly specified, consent is required in order to amend or modify any of the terms and conditions of the Agreement, such consent may be given on behalf of the Native people by the interested Native parties.

2.16 The Agreement shall, within four months from the date of execution, and in a manner satisfactory to Canada, be submitted to the Inuit and the Crees for purposes of consultation and confirmation. The Transitional Measures provided for herein and the provisions of Sub Sections 25.5 and 25.6 shall take effect only from the time of such confirmation but retroactive to the date of the execution of the Agreement.

2.17 Canada and Québec shall recommend that legislative effect be given to the Agreement by Parliament and the National Assembly, subject to the terms of the Agreement and the legislative jurisdiction of Parliament and the National Assembly.

I find it patent from these provisions that the Agreement was intended to have legal effect as a contract only for the transitional period of a maximum of two years (unless extended by the consent of all the parties). After the transitional period “nothing in the Agreement shall be construed as imposing any obligation upon Quebec or Canada to continue any or all of the Transitional Measures or any other obligation or undertaking referred to elsewhere in the Agreement.”

In other words, apart from these transitional measures, the Agreement was not intended to have any effect as a contract. What was intended was that it should be legislated into effect: “the Agreement shall come into force and shall bind the Parties on the date when both the federal and provincial laws respectively approving, giving effect to and declaring valid the Agreement are in force” (emphasis added). In other words it is to be a legislated contract, one that derives all of its

conviennent de prendre en charge et d'appliquer les Dispositions transitoires stipulées aux présentes, et les Cris, les Inuit du Québec et les Inuit de Port Burwell ont convenu de même en tenant pour acquise l'adoption d'une législation appropriée donnant plein effet à la Convention.

*a* 2.9.9 La période de transition peut être prolongée par consentement des parties.

*b* 2.15 La Convention peut être amendée ou modifiée en tout temps, selon les dispositions y prévues à cet effet ou, à défaut, avec le consentement de toutes les parties. Si, aux fins de la Convention ou en vertu de cette dernière, il est requis un consentement pour amender ou modifier les conditions de la Convention, ce consentement peut être donné par les parties autochtones intéressées au nom des autochtones, sauf stipulation contraire expresse des présentes.

*c* 2.16 Dans les quatre(4) mois suivant la signature de la Convention, celle-ci devra être soumise aux Cris et aux Inuit à des fins de consultation et de confirmation et ce, d'une façon qui soit acceptable au Canada. Les mesures transitoires prévues aux présentes et les dispositions des articles 25.5 et 25.6 ne prendront effet qu'à compter de la date de cette confirmation mais elles seront rétroactives à la date de la signature de la Convention.

*d* 2.17 Le Canada et le Québec doivent recommander que le Parlement et l'Assemblée nationale donnent effet à la Convention par voie législative sous réserve des conditions de la Convention et de la compétence législative du Parlement et de l'Assemblée nationale.

*e* J'estime qu'il ressort à l'évidence de ces dispositions que la Convention n'était censée avoir un effet juridique en tant que contrat que durant la période de transition d'au plus deux ans (sauf prorogation par consentement de toutes les parties). Après la période de transition «aucune stipulation contenue dans la Convention ne saurait être interprétée comme l'imposition d'une obligation pour le Québec ou le Canada de continuer d'appliquer, en tout ou en partie, les Dispositions transitoires ou de prolonger tout autre obligation ou engagement mentionné ailleurs dans la Convention».

*f* En d'autres termes, à l'exception de ces dispositions transitoires, la Convention n'était pas censée avoir le moindre effet comme contrat. L'intention était qu'elle soit mise en vigueur par une loi: «la Convention entre en vigueur et lie les parties à la date à laquelle les lois fédérales et provinciales approuvant respectivement la Convention, la mettant en vigueur et la déclarant valide sont toutes deux en vigueur» (je souligne). Autrement dit, ce doit être un contrat ayant reçu force de loi, qui tire

legal force even as a contract from the laws which are to give it effect and validity. There is, moreover, no confusion of jurisdiction, since both Canada and Quebec are to legislate "subject to . . . the legislative jurisdiction of Parliament and the National Assembly." It matters not whether the validating legislation is a single Act by each of Parliament and the National Assembly or a congeries of legislation.

The legislative rather than purely contractual character of the Agreement is also evident from sections 22 and 23, the provisions which are of direct relevance in this case. In paragraph 22.2.4 the guiding principles for the governments and their agencies include not only those relating to native people or lands, but all people and all lands (Agreement, at pages 311-312):

22.2.4 The responsible governments and the agencies created in virtue of this Section shall within the limits of their respective jurisdictions or functions as the case may be give due consideration to the following guiding principles:

- g) The rights and interests of non-Native people, whatever they may be;
- h) The right to develop by persons acting lawfully in the Territory;

Moreover, paragraph 22.5.1 (Agreement, at page 317) provides that "[a]ll developments listed in Schedule 1 shall automatically be subject to the impact assessment and review procedures provided for herein." Schedule 1 to section 22 sets out such developments in general terms clearly intended to be applicable to third party projects (Agreement, at pages 327-328):

#### Future Developments Automatically Subject to Assessment

1. All New Major Mining Operations Excluding Explorations.
2. Siting and Operation of Major Sand and Gravel Pits and of Quarries.
3. Energy Production:
  - a) Hydro-electric power plants and their associated works.
  - b) Storage and water supply reservoirs.
  - c) Transmission lines of 75 kilovolts and above.
  - d) Extraction and processing of energy yielding materials.
- e) Fossil-fuel fired power generating plants above three thousand (3,000) kilowatts.
4. Forestry and Agriculture:

son plein effet juridique même comme contrat des lois qui doivent lui donner force et validité. De plus, il n'y a aucune confusion de compétence, puisque tant le Canada que le Québec doivent <sup>a</sup> légiférer «sous réserve . . . de la compétence législative du Parlement et de l'Assemblée nationale». Il importe peu que la loi portant validation soit une loi unique aussi bien du Parlement que de l'Assemblée nationale ou un ensemble de lois.

<sup>b</sup> Le caractère législatif plutôt que purement contractuel de la Convention ressort aussi des chapitres 22 et 23, les dispositions directement pertinentes en l'espèce. À l'alinéa 22.2.4 les principes <sup>c</sup> directeurs à l'intention des gouvernements et de leurs organismes visent non seulement les peuples et les terres autochtones, mais aussi toutes les personnes et toutes les terres (la Convention aux pages 329 et 330):

<sup>d</sup> 22.2.4 Les gouvernements responsables et les organismes créés en vertu du présent chapitre, dans le cadre de leur compétence ou de leurs fonctions respectives selon le cas, accordent une attention particulière aux principes directeurs suivants:

- <sup>e</sup> g) les droits et les intérêts, quels qu'ils soient, des non-autochtones,
- h) le droit de procéder au développement qu'ont les personnes agissant légitimement dans le Territoire,

<sup>f</sup> De plus, l'alinéa 22.5.1 (la Convention, à la page 335) prévoit que [t]ous les développements énumérés à l'Annexe 1 sont automatiquement assujettis aux processus d'évaluation et d'examen des répercussions prévus dans les présentes. L'Annexe 1 du chapitre 22 énonce ces développements en termes généraux qui sont clairement destinés à s'appliquer aux projets de tiers (la Convention à la page 345):

#### Développements futurs automatiquement soumis au processus d'évaluation.

- <sup>h</sup> 1. Toute nouvelle exploitation minière importante excluant l'exploration.
2. L'emplacement et l'exploitation d'importants bancs d'emprunt, de carrières de sable, de gravier et d'autres carrières.
3. Production d'énergie:
  - <sup>i</sup> (a) Centrales hydroélectriques et ouvrages connexes.
  - (b) Réservoirs d'emmagasinage et bassins de retenue d'eau.
  - (c) Lignes de transport à 75 kV et plus.
  - (d) Extraction et traitement de matières productrices d'énergie.
  - <sup>j</sup> (e) Centrales thermiques alimentées en combustibles fossiles, d'une capacité de trois mille (3 000) kW.
4. Exploitations sylvicole et agricole:

- a) Major access roads built for extraction of forest products.
- b) Pulp and paper mills or other forestry plants.
- c) In general, any significant change in land use substantially affecting more than 25 square miles.

5. Community and Municipal Services:

- a) new major sewage and waste water collection and disposal systems.
- b) solid waste collection and disposal, including land fill and incineration.
- c) proposals for parks, wilderness areas, ecological reserves or other similar land classifications.
- d) new outfitting facilities for more than thirty (30) persons, including networks of outpost camps.
- e) new communities or significant expansion of existing communities.

6. Transportation:

- a) access roads to and near Native communities.
- b) port and harbour facilities.
- c) airports.
- d) railroads.
- e) road infrastructure for new development.
- f) pipelines.
- g) dredging operations for navigation improvements.

There is a companion list in Schedule 2 to section 22 for future development (again set forth in general categories) which is exempt from the requirement for impact assessment.

The scheme of section 23 is similar in its relevant aspects.

When, with this understanding of the Agreement, we now approach the federal Act, it becomes obvious that Parliament's intention was, not to incorporate the Agreement as a part of the law in the narrow sense, but more broadly to give it its very legal definition, effect and validity. Following a recital that "it is expedient that Parliament approve, give effect to and declare valid the Agreement," section 3 of the Act makes the Agreement law:

3. (1) The Agreement is hereby approved, given effect and declared valid.

(2) Upon the extinguishment of the native claims, rights, title and interests referred to in subsection (3), the beneficiaries under the Agreement shall have the rights, privileges and benefits set out in the Agreement.

(3) All native claims, rights, title and interests, whatever they may be, in and to the Territory, of all Indians and all Inuit, wherever they may be, are hereby extinguished, but

(a) Grandes routes d'accès construites pour l'exploitation des forêts.

(b) Usines de pâte et de papier ou autres usines reliées aux activités forestières.

*a* (c) En général, tout changement appréciable dans l'utilisation des terres qui influe de façon sensible sur une superficie de plus de vingt-cinq milles carrés (25 mi<sup>2</sup>).

5. Services communautaires et municipaux:

(a) Nouveaux et importants systèmes de captage et d'évacuation des eaux usées domestiques.

*b* (b) Collecte des déchets solides et leur disposition, y compris l'enfouissement sanitaire et l'incinération.

(c) Projets de parcs, de réserves intégrales, de réserves écologiques ou d'autres utilisations similaires des terres.

(d) Nouvelles pourvoiries pour plus de trente (30) personnes, y compris les réseaux d'avant-postes.

*c* (e) Nouvelles localités ou expansion appréciable des localités existantes.

6. Transport:

(a) Routes d'accès aux localités autochtones et avoisinantes à celles-ci.

*d* (b) Installations portuaires.

(c) Aéroports.

(d) Chemins de fer

(e) Infrastructure routière en vue de nouveaux développements.

(f) Pipelines.

*e* (g) Travaux de dragage pour l'amélioration de la navigation.

*f* Il existe à l'Annexe 2 du chapitre 22 une autre liste qui a trait aux développements futurs (eux aussi énumérés en catégories générales) et qui n'est pas soumise à l'évaluation des répercussions.

L'économie du chapitre 23 est semblable en ce qui concerne ses aspects pertinents.

*g* Lorsque, dans cette optique de la Convention, nous nous penchons alors sur la Loi fédérale, il devient évident que l'intention du législateur était non pas d'englober la Convention comme partie de la loi au sens étroit, mais de façon plus étendue de lui donner son caractère, son effet et sa validité en tant que loi. Après la formule selon laquelle «il y a lieu pour le Parlement d'approuver, de mettre en vigueur et de déclarer valide la Convention», l'article 3 de la Loi donne à la Convention force de loi:

*i* 3. (1) La Convention est approuvée, mise en vigueur et déclarée valide par la présente loi.

(2) Les bénéficiaires aux termes de la Convention ont, à compter de l'extinction des revendications, droits, titres et intérêts autochtones visés au paragraphe (3), les droits, privilèges et avantages qu'elle prévoit.

*j* (3) La présente loi éteint tous les revendications, droits, titres et intérêts autochtones, quels qu'ils soient, aux terres et dans les terres du Territoire, de tous les Indiens et de tous les Inuit, où

nothing in this Act prejudices the rights of such persons as Canadian citizens and they shall continue to be entitled to all of the rights and benefits of all other citizens as well as to those resulting from the *Indian Act*, where applicable, and from other legislation applicable to them from time to time.

(4) The total amount mentioned in subsection 25.3 of the Agreement as monetary compensation and all the other sums mentioned in that subsection are exempt from taxation in the manner and to the extent set out in that subsection.

(5) The Governor in Council may make such regulations as are necessary for the purpose of carrying out the Agreement or for giving effect to any of the provisions thereof.

As I see it, section 3 of the federal Act is thus of a piece with the Agreement. It does by law precisely what the Agreement calls for and requires, as the condition of its own validity.

I cannot accept the argument of the intervenors that subsections (3) and (4) would be superfluous if the Agreement itself were to have the force of law. The thrust of subsection 3(3) is not only to extinguish rights but also to continue rights and subsection 3(4) is necessary legislation for taxation purposes. Indeed, the form of paragraph 25.3.1 of the Agreement itself calls for legislative implementation (Agreement, at page 400):

25.3.1 The Governments of Canada and Québec shall recommend to the Parliament of Canada and the Québec National Assembly, respectively, as part of the proposed legislation that will incorporate and confirm the provisions of the Agreement, that the . . . monetary compensation . . . to be paid to the James Bay Crees and the Inuit of Québec, shall be exempt from all forms of taxation in respect of the said capital amounts . . . .

It is also revelatory that this clause of the Agreement refers to the legislation as “incorporating” the provisions of the Agreement.

Sections 22 and 23 of the Agreement authorize the appointments of both federal and provincial administrators. By sub-paragraph 22.1.1(ii) Administrator is said to mean [at page 310] “in the case of matters involving federal jurisdiction, any person or persons authorized from time to

qu'ils soient, mais rien dans la présente loi ne porte atteinte aux droits de telles personnes en tant que citoyens canadiens et celles-ci continuent de bénéficier des mêmes droits et avantages que tous les autres citoyens, et de ceux prévus dans la *Loi sur les Indiens*, telle qu'applicable, et dans toute autre loi qui les vise en tout temps.

(4) L'indemnité globale ainsi que toutes les sommes visées au paragraphe 25.3 de la Convention sont exemptes d'impôt suivant les modalités prévues audit paragraphe.

(5) Le gouverneur en conseil peut établir les règlements nécessaires à l'application de la Convention ou de l'une de ses dispositions.

À mon sens, l'article 3 de la Loi fédérale ne fait qu'un avec la Convention. Il accomplit au moyen de la loi précisément ce que demande et exige la Convention, comme condition de sa propre validité.

Je ne puis accueillir l'argument des intervenants selon lequel les paragraphes (3) et (4) seraient superflus si la Convention elle-même devait avoir force de loi. L'objet principal du paragraphe 3(3) n'est pas seulement l'extinction de droits mais aussi le maintien de droits, et le paragraphe 3(4) est une disposition législative nécessaire a des fins fiscales. De fait, la forme même de l'alinéa 25.3.1 de la Convention réclame la mise en application législative (la Convention, à la page 422):

25.3.1 Le Canada et le Québec devront recommander au Parlement du Canada et à l'Assemblée nationale du Québec respectivement, dans le cadre de la législation envisagée qui englobera et confirmera les dispositions de la Convention, que les . . . indemnités pécuniaires . . . à verser aux Cris de la Baie James et aux Inuit du Québec, soient exempts de toute forme d'imposition pour ce qui est desdits montants . . .

Il est aussi révélateur que cette clause de la Convention dit de la loi qu'elle «englobera» les dispositions de la Convention.

Les chapitres 22 et 23 de la Convention autorisent la nomination des administrateurs fédéral et provincial. Le sous-alinéa 22.1.1(ii) donne de l'administrateur la définition suivante [à la page 328]: «toute(s) personne(s) autorisée(s) en tout temps

time by the Governor in Council<sup>5</sup> to exercise functions described in this Section.” Similarly paragraph 23.1.2 reads [at page 335]:

23.1.2 In the case of matters respecting federal jurisdiction, “Administrator” or “Federal Administrator” means the Federal Minister of Environment or any other person or persons authorized from time to time by the Governor in Council to exercise functions described in this Section;

Order in Council P.C. 1988-1800, set out above, appointing Robinson the present Administrator “in the case of matters involving federal jurisdiction”, was thus nominally made, as is stated in the Order in Council, “pursuant to sub-paragraph 22.1.1(ii) and paragraph 23.1.2” of the Agreement.

The intervenors argued that, because the Order in Council was not a regulation made under subsection 3(5) of the federal Act, and because it specified sections 22 and 23 of the Agreement as its authority, Robinson was not a “federal board, commission or other tribunal.” In fact, it was said, the Order in Council could not be a regulation since it lacked the generality and impersonality of a legislative norm and was merely an individual decision. The respondents, on the other hand, contended that Robinson’s appointment was made not by the Government of Canada as a contracting party under the Agreement but by the Governor in Council, acting legislatively. They also argued that, in any event, his document of appointment is not the same as his source of jurisdiction or power. Section 2 of the *Federal Court Act* thus requires, not that he be appointed by or under an Act of Parliament, but that the jurisdiction or powers exercised by him be conferred on him by or under an Act of Parliament. I find this alternative persuasive.

Both sides freely cited the *Statutory Instruments Act*, R.S.C., 1985, c. S-22 and the *Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21. In my opinion it does not matter whether or not P.C. 1988-1800 is

<sup>5</sup> The French text of the Agreement reads «par le lieutenant-gouverneur en conseil», but the fact that sub-para. 22.1.1(i) has already dealt with the Administrator “in the case of matters respecting provincial jurisdiction,” as well as the rest of the context (e.g. the use of “Administrator” in para. 22.6.5) indicate that the English text is the correct one.

par le lieutenant-gouverneur en conseil<sup>5</sup> à exercer les fonctions décrites dans le présent chapitre, en matière de compétence fédérale». De la même façon, l’alinéa 23.1.2 dit ce qui suit [à la page 352]:

23.1.2 «administrateur» ou «administrateur fédéral», le ministre fédéral de l’Environnement ou toute(s) autre(s) personne(s) autorisée(s) en tout temps par le gouverneur en conseil à exercer les fonctions décrites dans le présent chapitre, en matière de compétence fédérale;

Le décret C.P. 1988-1800, cité plus haut, qui nomme Robinson l’administrateur actuel «en matière de compétence fédérale», est donc expressément pris, comme le dit le décret, «en vertu du sous-alinéa 22.1.1(ii) et de l’alinéa 23.1.2» de la Convention.

Les intervenants ont soutenu que parce que le décret n’était pas un règlement pris en vertu du paragraphe 3(5) de la Loi fédérale, et parce qu’il précisait tirer son autorité des chapitres 22 et 23 de la Convention, Robinson n’était pas un «office fédéral». De fait, a-t-on dit, le décret ne saurait être un règlement puisqu’il était dépourvu du caractère général et impersonnel d’une norme législative et qu’il était simplement une décision individuelle. D’autre part, les intimés ont affirmé que la nomination de Robinson avait été faite non par le gouvernement du Canada en qualité de partie contractante en vertu de la Convention, mais par le gouverneur en conseil agissant législativement. Ils ont aussi fait valoir que, en tout état de cause, le document constatant sa nomination ne doit pas être confondu avec la source de sa compétence ou de ses pouvoirs. L’article 2 de la *Loi sur la Cour fédérale* exige donc non pas que sa nomination soit prévue par une loi fédérale, mais que la compétence ou les pouvoirs qu’il exerce soient prévus par une loi fédérale. Je trouve cette distinction convaincante.

Les deux parties ont cité libéralement la *Loi sur les textes réglementaires*, L.R.C. (1985), chap. S-22 et la *Loi d’interprétation*, L.R.C. (1985), chap. I-21. À mon sens, il importe peu que

<sup>5</sup> La version anglaise de la Convention se lit «by the Governor in Council» et le fait que le sous-al. 22.1.1(i) a déjà traité de l’administrateur «en matière de compétence provinciale», ainsi que le reste du contexte (par exemple, l’usage du mot «administrateur» à l’al. 22.6.5) indiquent que la version anglaise est correcte.

a a regulation as defined in these Acts. All that matters is the source of the Administrator's power, once appointed. Hence, regardless of the characterization of the Order in Council in question, the Administrator is a "federal board" for the purposes of sections 2 and 18 of the *Federal Court Act* in that his powers under the Agreement are conferred on him by the federal Act rather than by the Agreement itself. In this respect his powers are of a piece with everything else in the Agreement: they derive from the federal Act.

### III

The intervenors maintained that three authorities make it clear that the Administrator cannot be "a federal board": *Association of Radio and Television Employees of Canada (CUPE-CLC) v. Canadian Broadcasting Corporation*, [1975] 1 S.C.R. 118; *Rogers v. National Harbours Board*, [1979] 1 F.C. 90 (C.A.); *Southam Inc. v. Canada (Attorney General)*, [1990] 3 F.C. 465 (C.A.). In my view all are distinguishable on the facts.

In the *Association* case, where the issue concerned an award made by a board of arbitration appointed under a collective agreement, Laskin J. (as he then was), on this point speaking for the Court, said (at page 134):

I cannot regard the bare direction [in the *Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, R.S.C. 1952, c. 152, s. 19] for a provision for final settlement of all differences as to the meaning or violation of the terms of a collective agreement as bringing any instrument for such settlement, be it a board of arbitration as in this case or some other agency, within the category of the public tribunals which are envisaged by the definition in s. 2(g).

The relationship between the *Industrial Relations and Disputes Investigation Act* [R.S.C. 1952, c. 152] and the particular collective agreement under which the board of arbitration was mandated was obviously very different from that between the federal Act and the Agreement in the case at bar, possessing none of the intimate linkage outlined above.

*Rogers* was concerned with the relationship between a collective agreement and the *Canada Labour Code*, R.S.C. 1970, c. L-1 (the successor

le décret C.P. 1988-1800 soit ou non un règlement tel que défini dans ces Lois. Tout ce qui compte, c'est la source des pouvoirs de l'administrateur, une fois nommé. Ainsi, indépendamment de la qualification du décret en question, l'administrateur est un «office fédéral» aux fins des articles 2 et 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* en ce sens que les pouvoirs qu'il tient de la Convention lui sont conférés par la Loi fédérale plutôt que par la Convention elle-même. À cet égard, ses pouvoirs font un avec tout le reste de la Convention: ils procèdent de la Loi fédérale.

### III

Les intervenants soutiennent que trois arrêts montrent clairement que l'administrateur ne peut être «un office fédéral»: *Association des Employés de Radio et Télévision du Canada (SCFP-CTC) c. La Société Radio-Canada*, [1975] 1 R.C.S. 118; *Rogers c. Le Conseil des ports nationaux*, [1979] 1 C.F. 90 (C.A.); *Southam Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1990] 3 C.F. 465 (C.A.). À mon avis, chacun de ces arrêts se distingue de l'espèce par les faits qui lui sont propres.

Dans l'arrêt *Association*, où il était question d'une sentence rendue par un conseil arbitral nommé en vertu d'une convention collective, le juge Laskin (tel était alors son titre), qui s'exprimait pour la Cour sur ce point, a dit (à la page 134):

Je ne puis regarder la directive stricte d'insérer une disposition pour le règlement [dans la *Loi sur les relations industrielles et sur les enquêtes visant les différends du travail*, S.R.C. 1952, c. 152, art. 19] définitif de tout différend concernant le sens ou la violation des conditions d'une convention collective comme ramenant tout instrument de semblable règlement, qu'il s'agisse d'un conseil d'arbitrage comme c'est ici le cas ou de quelque autre organisme, dans la catégorie des tribunaux publics qu'envisage la définition contenue à l'art. 2, al. g).

Le rapport entre la *Loi sur les relations industrielles et sur les enquêtes visant les différends du travail* [S.R.C. 1952, chap. 152] et la convention collective en vertu de laquelle le conseil arbitral avait reçu son mandat était évidemment très différent de celui qui existe entre la Loi fédérale et la Convention en l'espèce, ne possédant aucun des liens étroits décrits plus haut.

L'arrêt *Rogers* traitait du rapport entre une convention collective et le *Code canadien du travail*, S.R.C. 1970, chap. L-1 (la loi qui a succédé



legislation to the *Industrial Relations and Disputes Investigation Act*), the issue being the reviewability of a decision of a police officer acting under a collective agreement. The result was the same as in the *Association* case, and the case is distinguishable for the same reasons.

*Southam* had to do with the status of the Senate and a Senate Committee as “a federal board.” In holding that they did not meet that definition, Iacobucci C.J. wrote for this Court (at pages 479-480):

However, in my view, the words “conferred by or under an Act of Parliament” of Canada in section 2 mean that the Act of Parliament has to be the source of the jurisdiction or powers which are being conferred. The privileges, immunities and powers of the Senate are conferred by the Constitution, not by a statute, although the latter defines or elaborates upon the privileges, immunities and powers. Such a statute then is the manifestation of Senate privileges but it is not its source; the source is section 18 of the *Constitution Act, 1867*.

In the normal case of a federal board, commission or tribunal, it is true to say that such a body emanates from the exercise of the legislative power of the federal Government under section 91 of the *Constitution Act, 1867*, but in such a case it is the federal statute which confers the power or jurisdiction on the federal board, commission or tribunal and not the general legislative competence under section 91. Section 18 of the *Constitution Act, 1867* by its terms confers the jurisdiction directly on the Senate, and consequently the Senate or one of its committees is not a federal board, etc., under the definition in section 2 of the *Federal Court Act*. Therefore the Trial Division does not have jurisdiction in this action under section 18 of the *Federal Court Act*; thus the first condition of *ITO* is not met as there has been no statutory grant of jurisdiction by the federal Parliament.

In my view, *Southam* actually supports the alternative position of the respondents, the analogy being between subsection 3(1) of the federal Act and section 18 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]] as the true source of authority in their respective cases, even though the manifestation of that authority may be found elsewhere, as, e.g., in the Agreement.

Both sides drew comfort from *Coon Come v. Québec Hydro-Electric Commission*, No. 500-05-004330-906 decided on June 28, 1990, by Hélène LeBel J., and, on appeal, *Canada (Attorney*

à la *Loi sur les relations industrielles et sur les enquêtes visant les différends du travail*), la question tenant au caractère révisible de la décision d'un policier agissant en vertu d'une convention collective. L'issue a été la même que dans l'arrêt *Association*, et l'affaire se distingue de la présente pour les mêmes raisons.

L'affaire *Southam* portait sur le statut du Sénat et d'un comité du Sénat en tant qu'«office fédéral». En affirmant qu'ils ne répondaient pas à cette définition, le juge en chef Iacobucci a écrit pour cette Cour (aux pages 479 et 480):

J'estime cependant que les termes «prévus par une loi fédérale» qui figurent à l'article 2 signifient que la source de la compétence ou des pouvoirs qui sont prévus doit être une loi fédérale. Or, les privilèges, immunités et pouvoirs du Sénat sont prévus par la Constitution, pas par une loi, bien qu'ils soient définis ou explicités par une loi. Une telle loi est donc l'expression des privilèges du Sénat, mais elle n'en n'est pas la source, puisque celle-ci réside dans l'article 18 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

Dans le cas ordinaire d'un office fédéral, il est juste de dire que celui-ci est une émanation de l'exercice du pouvoir législatif attribué au gouvernement fédéral par l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867* mais, dans un tel cas, c'est la loi fédérale adoptée sous le régime de cet article qui attribue le pouvoir ou la compétence à l'office fédéral, pas le pouvoir général de faire des lois prévu à l'article 91. Tel qu'il est libellé, l'article 18 de la *Loi constitutionnelle de 1867* attribue directement une compétence au Sénat; par conséquent, ni le Sénat, ni l'un de ses comités ne sont un office fédéral au sens de l'article 2 de la *Loi sur la Cour fédérale*. La Section de première instance n'est donc pas compétente pour instruire la présente action sous le régime de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*; dès lors, la première condition énoncée dans l'arrêt *ITO* n'est pas remplie car aucun pouvoir n'est attribué par une loi fédérale.

À mon sens, l'arrêt *Southam* appuie effectivement la position subsidiaire des intimés, l'analogie tenant au fait que le paragraphe 3(1) de la Loi fédérale et l'article 18 de la *Loi constitutionnelle de 1867* [30 & 31 Vict., chap. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.)*, annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982, n° 1* [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5]] sont la véritable source d'autorité dans leurs cas respectifs, bien que la manifestation de cette autorité puisse se trouver ailleurs, comme par exemple dans la Convention.

Les deux côtés ont invoqué les décisions *Coon Come c. La Commission hydroélectrique de Québec*, No. 500-05-004330-906 rendue le 28 juin 1990 par le juge Hélène LeBel et, en appel,

*General) c. Coon Come*, [1991] R.J.Q. 922 (C.A.), per Louis LeBel J.A. This was, like the case at bar, an action brought by the Cree Regional Authority and allies against Québec Hydro and the federal and provincial Attorneys General for a permanent injunction to prevent the development of the Great Whale River Hydroelectric Project. The Attorney General of Canada made a declaratory exception under section 163 of the Quebec *Code of Civil Procedure* [R.S.Q. 1977, c. C-25] on the ground of Federal Court jurisdiction. Both the Trial Court and the Court of Appeal held that the Superior Court of Quebec had jurisdiction except with respect to paragraph I of the declaratory relief sought, which read as follows:

I) Defendant the Attorney-General of Canada be declared to be:

- 1) in breach of Sections 22 and 23 of the James Bay and Northern Quebec Agreement and the Environmental Assessment and Review Process Guidelines Order in regard to the proposed Great Whale River Hydroelectric Project;
- 2) in breach of his fiduciary obligations to protect and preserve the rights and interests of Plaintiffs in respect to the proposed Great Whale River Hydroelectric Project;
- 3) in breach of the *Canadian Environmental Protection Act* in respect to the proposed Great Whale River Hydroelectric Project.

In upholding the decision of the Trial Judge, Louis LeBel J.A. took the view that she was right to conclude that paragraph I did not fall under the jurisdiction of the Superior Court of Quebec since overall it concerned the putting into effect of federal environmental criteria and not their constitutionality. The Quebec Court of Appeal may have appeared to the intervenors to support their case in its assertion of the breadth of the jurisdiction of the Quebec courts over constitutional questions, including those arising out of section 35 of the *Constitution Act, 1982* [Schedule B, *Canada Act, 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]], but in particular reference to the subject-matter of paragraph I, which is almost identical with the cause of action in the case at bar, it affirmed the jurisdiction of the Federal Court. The only differences between *Coon Come* and the case at bar are that paragraph I of the claim requests declaratory relief rather than a *mandamus* or an injunction, and that the breaches

*Canada (Procureur général) c. Coon Come*, [1991] R.J.Q. 922 (C.A.), par le juge Louis LeBel de la Cour d'appel du Québec. Il s'agissait, comme en l'espèce, d'une action intentée par l'Administration régionale crie et des alliés contre Hydro-Québec et les procureurs généraux fédéral et provincial afin d'obtenir une injonction permanente pour empêcher la mise en œuvre du Projet hydroélectrique de la rivière Grande Baleine. Le procureur général du Canada a fait valoir un moyen déclinatoire en vertu de l'article 163 du *Code de procédure civile* [L.R.Q. 1977, chap. C-25] de la province Québec en raison de la compétence de la Cour fédérale. Tant la Cour de première instance que la Cour d'appel ont conclu à la compétence de la Cour supérieure du Québec sauf à l'égard du paragraphe I de la réparation recherchée, qui se lit comme suit:

[TRADUCTION] I) Que le défendeur, le procureur général du Canada, soit déclaré avoir violé:

- 1) les chapitres 22 et 23 de la Convention de la Baie James et du Nord québécois ainsi que le Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement relativement au Projet hydroélectrique envisagé de la rivière Grande Baleine;
- 2) son obligation fiduciaire de protéger et de préserver les droits et les intérêts des demandeurs relativement au Projet hydroélectrique envisagé de la rivière Grande Baleine;
- 3) la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* relativement au Projet hydroélectrique envisagé de la rivière Grande Baleine.

En confirmant la décision du juge du procès, le juge d'appel LeBel a estimé que c'est à bon droit qu'elle avait conclu que le paragraphe I ne relevait pas de la compétence de la Cour supérieure du Québec puisque dans l'ensemble il visait la mise en œuvre de critères fédéraux en matière d'environnement et non leur constitutionnalité. Il a pu sembler aux intervenants que la Cour d'appel du Québec appuyait leur cause lorsqu'elle a affirmé l'étendue de la compétence des tribunaux québécois à l'égard des questions constitutionnelles, y compris celles qui sont soulevées par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* [annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]], mais en ce qui concerne précisément l'objet du paragraphe I, qui est presque identique à la cause d'action en l'espèce, elle a confirmé la compétence de la Cour fédérale. Les seules différences entre l'affaire *Coon Come* et l'espèce tiennent à ce que le paragraphe I de la demande conclut à un jugement déclaratoire plutôt

of obligations alleged are more inclusive in *Coon Come*.

The Quebec Court of Appeal, therefore, effectively came to the same conclusion with respect to the matter here in issue as the Trial Judge in the case at bar. Authority, as well as reason, thus leads to the conclusion that the federal Administrator is a “federal board, commission, or other tribunal” under sections 18 and 2 of the *Federal Court Act*, and that the Trial Division has jurisdiction in this matter.

#### IV

Since I find Trial Division jurisdiction to exist on the basis of sections 18 and 2 of the *Federal Court Act*, I do not need to consider the alternative basis of jurisdiction approved by the Trial Judge in section 44 of that Act, nor his “lacuna” consideration, which was undoubtedly related to section 23 or 25 of that Act.

I have also not found it necessary to rely on subsection 91(24) of the *Constitution Act, 1867* (“Indians, and Lands reserved for the Indians”) or section 35 of the *Constitution Act, 1982*, as amended (“existing aboriginal and treaty rights of the aboriginal peoples of Canada”), even though a unanimous Supreme Court held recently in *Roberts v. Canada*, [1989] 1 S.C.R. 322 (*per* Wilson J.) that the law of aboriginal title is a law of Canada as federal common law.

In the result, I would dismiss the appeal with costs.

HUGESSEN J.A.: I concur.

DÉCARY J.A.: I agree.

qu’à un bref de *mandamus* ou à une injonction, et que les violations des obligations alléguées sont plus inclusives dans l’affaire *Coon Come*.

<sup>a</sup> Par conséquent, la Cour d’appel du Québec est de fait parvenue à la même conclusion relativement à la question litigieuse en l’espèce que le juge du procès en l’espèce. La jurisprudence aussi bien que le bon sens mènent donc à la conclusion que l’administrateur fédéral est un «office fédéral» en vertu des articles 18 et 2 de la *Loi sur la Cour fédérale*, et que la Section de première instance a compétence en la matière.

#### IV

<sup>c</sup> Puisque j’estime la Section de première instance compétente en vertu des articles 18 et 2 de la *Loi sur la Cour fédérale*, je n’ai pas à étudier la source subsidiaire de compétence à l’article 44 de cette Loi confirmée par le juge de première instance, ni ses propos sur la «lacune», qui étaient sans doute reliés aux articles 23 et 25 de cette Loi.

<sup>d</sup> Je n’ai pas non plus jugé nécessaire de m’appuyer sur le paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867* («Les Indiens et les terres réservées pour les Indiens») ni sur l’article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, et ses modifications («les droits existants-ancestraux ou issus de traités—des peuples autochtones du Canada»), bien que la Cour suprême ait récemment statué à l’unanimité dans l’arrêt *Roberts c. Canada*, [1989] 1 R.C.S. 322 (motifs du juge Wilson) que le droit applicable au titre aborigène était une loi du Canada en tant que common law fédérale.

<sup>e</sup> Conséquemment je rejetterais l’appel avec dépens.

<sup>f</sup> LE JUGE HUGESSEN, J.C.A.: Je souscris à ces motifs.

<sup>g</sup> LE JUGE DÉCARY, J.C.A.: Je souscris à ces motifs.