

T-3201-91

Louis Benoanie, Gabriel St. Pierre, John Besskaytsare, Pauline Mercredi, Celeste Randhile, Leon Fern, Pierre Fern, Michel Rennie, Louis Chicken, Louise Disain and Boniface Disain, and The Fond du Lac Band, in the Province of Saskatchewan, a body of Indians recognized under the *Indian Act* and The Black Lake Band, in the Province of Saskatchewan, a body of Indians recognized under the *Indian Act* and The Hatchet Lake Band, in the Province of Saskatchewan, a body of Indians recognized under the *Indian Act* (*Plaintiffs*)

v.

Her Majesty the Queen in Right of Canada, as represented by the Minister of Indian and Northern Affairs and the Government of the Northwest Territories as represented by the Government Leader and the Tungavik Federation of Nunavut, representing the Inuit of Nunavut and the Keewatin Inuit Association representing the Inuit of Keewatin District (*Defendants*)

INDEXED AS: FOND DU LAC BAND v. CANADA (MINISTER OF INDIAN AND NORTHERN AFFAIRS) (T.D.)

Trial Division, Rouleau J.—Ottawa, September 8 and October 16, 1992.

Injunctions — Interlocutory — Application to restrain Inuit vote, step in ratification of Final Agreement on land claim settlement — Motion not premature as action for declarations, permanent injunction and damages not going to be resolved before ratification — Plaintiffs' existing aboriginal and/or treaty rights serious issue to be tried — No irreparable harm to plaintiffs if interlocutory relief denied and Agreement ratified — Final Agreement providing protection for whatever treaty and/or aboriginal rights plaintiffs may be found to have — No irreparable harm to defendants if economic, social and educational benefits provided for in Agreement delayed — Delay and inconvenience not irreparable harm — Possible unravelling of consensus if injunction granted of concern — Regard had to public interest in future development of North — Balance of convenience favours defendants.

T-3201-91

Louis Benoanie, Gabriel St. Pierre, John Besskaytsare, Pauline Mercredi, Celeste Randhile, Leon Fern, Pierre Fern, Michel Rennie, Louis Chicken, Louise Disain et Boniface Disain, et la bande Fond du Lac, dans la province de Saskatchewan, un groupe d'Indiens reconnu sous le régime de la *Loi sur les Indiens* et la bande Black Lake, dans la province de Saskatchewan, un groupe d'Indiens reconnu sous le régime de la *Loi sur les Indiens*, et la bande Hatchet Lake, dans la province de Saskatchewan, un groupe d'Indiens reconnu sous le régime de la *Loi sur les Indiens* (*demandeurs*)

c.

Sa Majesté la Reine du chef du Canada, représentée par le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, représenté par le chef du gouvernement et la Fédération Tungavik du Nunavut, représentant les Inuit du Nunavut et la Keewatin Inuit Association, représentant les Inuit du District de Keewatin (*défendeurs*)

RÉPERTORIÉ: BANDE FOND DU LAC c. CANADA (MINISTRE DES AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADIEN) (1^{re} INST.)

Section de première instance, juge Rouleau—Ottawa, 8 septembre et 16 octobre 1992.

Injonctions — Interlocutoires — Demande en vue d'empêcher les Inuit de tenir un vote conduisant à la ratification d'une entente finale sur une revendication territoriale — La requête n'est pas prématurée puisque l'action visant à obtenir un jugement déclaratoire, une injonction permanente et des dommages-intérêts ne sera pas résolue avant la ratification — Les droits existants des demandeurs, ancestraux ou issus de traités, sont une question sérieuse à trancher — Les demandeurs ne subiraient aucun préjudice irréparable si l'injonction interlocutoire était refusée et si l'entente était ratifiée — L'entente finale protège les droits, ancestraux ou issus de traités, que les demandeurs pourraient se voir reconnaître — Les défendeurs ne subiraient aucun préjudice irréparable s'ils recevaient plus tard que prévu les avantages économiques, sociaux et scolaires prévus dans l'entente — Les retards et les inconvénients ne constituent pas un préjudice irréparable — La Cour craint que le consensus ne se désintègre si l'injonction est accordée — La Cour a tenu compte de l'intérêt public pour la mise en valeur future du Nord — La prépondérance des inconvénients favorise les défendeurs.

Native peoples — Lands — Application for interlocutory injunction restraining Inuit vote, step in ratification of land claim settlement agreement — After years of negotiations, Final Agreement between Inuit of eastern, central and high Arctic and federal Government reached — In consideration of surrender of aboriginal title, Inuit to receive benefits, including title in fee simple to 136,291 square miles — Agreement provided for creation of new territory with own legislative assembly and government — Plaintiffs claiming existing treaty and/or aboriginal rights in settlement area — Common law recognition of indigenous peoples as sole original owners and occupants of Canada — Method of establishing claims — Canadian Government policy concerning aboriginal land claims explained — Natives to resolve own competing land claims without Government interference — Motion denied upon taking into account public interest in northern development and balance of convenience favouring defendants.

Crown — Immunity — Injunctive relief not available against Crown at common law or under Crown Liability and Proceedings Act, s. 22 — Motion for order restraining Inuit vote, step in ratification of Final Agreement on land claim between Inuit and federal Government not involving Crown or Crown agency — Only if Agreement ratified will Crown immunity become issue.

This was an application for an interlocutory injunction restraining the defendants from taking any further steps towards ratification of a land claim settlement agreement which may affect the plaintiffs' aboriginal and/or treaty rights. The Inuit of the eastern, central and high Arctic are about to enter into a comprehensive land claim settlement agreement with the Government of Canada. The Agreement provides for creation of a new territory in the Northwest Territories with its own legislative assembly and government. The plaintiffs claim existing treaty and/or aboriginal rights to a portion of that new territory.

At common law, Canada's indigenous peoples are recognized as the sole original owners and occupants of Canada, and aboriginal title must be purchased by the Crown through treaties or land surrender agreements. Aboriginal title can be asserted throughout the vast majority of the Northwest Territories and the Government of Canada is eager to settle these outstanding land claims. The Government's policy with respect to aboriginal land claims requires claimants to specify boundaries to their claims. They must establish traditional, continuing and current interest, based on both use and occupancy of the lands. Evidence as to "use" and "occupancy" takes the form of "map biographies". Once a "settlement area" has been agreed to, the

Peuples autochtones — Terres — Demande d'injonction interlocutoire pour empêcher les Inuit de tenir un vote conduisant à la ratification d'une entente de règlement sur une revendication territoriale — Après plusieurs années de négociations, les Inuit de l'Arctique de l'Est, de l'Arctique du Centre et de l'Extrême Arctique ont conclu une entente finale avec le gouvernement fédéral — En contrepartie de l'abandon de leurs droits ancestraux, les Inuit doivent recevoir des avantages, y compris un droit de propriété en fief simple sur 136 291 milles carrés — L'entente prévoyait la création d'un nouveau territoire doté de sa propre assemblée législative et de son propre gouvernement — Les demandeurs allèguent avoir des droits existants, ancestraux ou issus de traités, dans la région — La common law reconnaît que les peuples autochtones étaient les premiers, seuls propriétaires et occupants du Canada — Méthode qui permet de faire valoir les revendications — Politique du gouvernement canadien à l'égard des revendications territoriales des autochtones expliquée — Les autochtones doivent résoudre leurs différends en matière de revendications territoriales sans l'intervention du gouvernement — La requête est rejetée, vu l'intérêt public pour la mise en valeur du Nord et vu la prépondérance des inconvénients en faveur des défendeurs.

Couronne — Immunité — En vertu de la common law et de l'art. 22 de la Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif, une injonction ne peut être décernée contre l'État — Une requête en vue d'empêcher les Inuit de tenir un vote conduisant à la ratification d'une entente finale, sur une revendication territoriale, conclue entre les Inuit et le gouvernement fédéral n'intéresse ni l'État, ni un organisme d'État — L'immunité de l'État ne sera en cause que si l'entente est ratifiée.

Il s'agissait d'une demande d'injonction interlocutoire pour empêcher les défendeurs de prendre d'autres mesures conduisant à la ratification d'une entente de règlement sur une revendication territoriale susceptible de toucher les droits—ancestraux ou issus de traités—des demandeurs. Les Inuit de l'Arctique de l'Est, de l'Arctique du Centre et de l'Extrême Arctique sont sur le point de conclure, avec le gouvernement du Canada, une entente de règlement sur la revendication territoriale globale. L'entente prévoit la création d'un nouveau territoire dans les Territoires du Nord-Ouest, doté de sa propre assemblée législative et de son propre gouvernement. Les demandeurs allèguent avoir des droits existants—ancestraux ou issus de traités—sur une partie de ce nouveau territoire.

En vertu de la common law, les peuples autochtones du Canada sont reconnus comme étant les premiers, seuls propriétaires et occupants du Canada; l'État doit acheter les droits de propriété ancestraux au moyen de traités ou d'ententes portant cession des terres. Des droits de propriété ancestraux peuvent être revendiqués pratiquement partout dans les Territoires du Nord-Ouest et le gouvernement du Canada désire vivement régler ces revendications territoriales. En vertu de la politique du gouvernement à l'égard des revendications territoriales des autochtones, ceux qui font des revendications doivent préciser les limites du territoire qu'ils revendiquent. Ils doivent établir qu'ils ont un intérêt traditionnel, soutenu et actuel, fondé sur

beneficiaries will be granted full territorial rights over that area and no other group can exercise any rights, whether of ownership, management or use without the consent of the beneficiaries. These beneficiaries are precluded from asserting any rights outside of their settlement area. Negotiations between the Inuit and the Government commenced in 1976 and have been on-going and regular since 1982. By an Agreement-in-Principle reached in April 1990, in consideration of the surrender of their aboriginal title, the Inuit are to receive defined rights to harvest wildlife; participation in agencies involved in land use and environmental assessments; ownership in fee simple of 136,291 square miles of land; royalties from mineral, oil or gas production; rights to negotiate "Impact Benefit Agreements" when major projects are proposed on lands where the Inuit own the surface rights; and payment of \$1,148 billion. The Nunavut Political Accord was ratified by a plebiscite in the Northwest Territories. Legislation creating the new territorial government will be introduced in Parliament at the same time as legislation ratifying the Final Agreement. The Final Agreement was initialled in January, 1992. The Crown requires native parties to resolve their competing interests without interference from the Government. The Inuit have had to negotiate with other native parties to establish boundaries to their claim, but have been unable to reach agreement with the plaintiffs. The Inuit did agree that the Final Agreement would include provisions protecting the plaintiffs' interests. The plaintiffs then filed a statement of claim seeking declaratory and injunctive relief. The Final Agreement gives members of two of the plaintiff bands specific rights in the settlement area. The Final Agreement must be ratified by both the Inuit and the Government of Canada. The Inuit are now preparing for the Inuit ratification vote. If approved, the Final Agreement will be submitted to Cabinet for approval and a Government bill approving it will be introduced in Parliament.

It was argued that injunctive relief is not available against the Crown either at common law or under the *Crown Liability and Proceedings Act*, section 22. It was also suggested that an interlocutory injunction would be premature in that the Inuit ratification vote has not yet been conducted, the result of that vote is unknown, the Inuit may not approve the Final Agreement, and even if they do, it cannot take effect unless and until Cabinet approves it.

As to irreparable harm, the plaintiffs fear that no jurisdiction exists to reverse the granting of fee simple ownership. They submitted that damages could not compensate them for loss of their way of life. They further argued that the Crown has a fiduciary obligation to the Indians with respect to lands it holds for them and that limits the Crown's ability to deal with the

l'exploitation et l'occupation des terres. L'«exploitation» et l'«occupation» sont prouvées au moyen de «biographies cartographiques». Une fois qu'une «région visée par le règlement» a fait l'objet d'un accord, les bénéficiaires se voient accorder des droits territoriaux absolus sur elle, et aucun autre groupe ne peut y exercer de droit, que ce soit le droit de propriété, de gestion, ou d'exploitation, sans le consentement des bénéficiaires. Ces bénéficiaires ne peuvent pas revendiquer de droits à l'extérieur de leur région. Les négociations entre les Inuit et le gouvernement ont commencé en 1976 et se poursuivent régulièrement depuis 1982. En vertu d'une entente de principe conclue en avril 1990, en contrepartie de l'abandon de leurs droits ancestraux, les Inuit vont recevoir: des droits explicites leur permettant d'exploiter la faune; la participation à des organismes qui s'intéressent à l'aménagement du territoire et aux évaluations en matière d'environnement; un droit de propriété en fief simple sur 136 291 milles carrés de terre; des redevances tirées de la production de minéraux, de pétrole ou de gaz; le droit de négocier des «ententes sur les retombées pour les Inuit» lorsque des projets majeurs sont proposés à l'égard des terres sur lesquelles les Inuit sont propriétaires des droits de superficie; le paiement de 1 148 milliards de dollars. L'accord politique du Nunavut a été ratifié dans un plébiscite tenu dans les Territoires du Nord-Ouest. Un projet de loi créant le nouveau gouvernement territorial sera présenté au Parlement en même temps qu'un projet de loi portant ratification de l'entente finale. L'entente finale a été paraphée en janvier 1992. L'État exige que les parties autochtones intéressées résolvent leurs différends sans l'intervention du gouvernement. Les Inuit ont dû négocier avec d'autres parties autochtones pour établir les limites territoriales de leur revendication; cependant, ils n'ont pas pu conclure d'entente avec les demandeurs. Les Inuit ont accepté que l'entente finale comprenne des dispositions destinées à protéger les droits des demandeurs. Les demandeurs ont ensuite déposé une déclaration dans laquelle ils sollicitaient un jugement déclaratoire et une injonction. L'entente finale accorde aux membres de deux bandes demandresses des droits spécifiques sur la région visée par le règlement. L'entente finale doit être ratifiée par les Inuit et le gouvernement du Canada. Les Inuit font maintenant les préparatifs pour leur vote de ratification. Si l'entente finale est approuvée, elle sera présentée au Cabinet pour agrément, et un projet de loi entérinant l'entente sera présenté au Parlement.

On a soutenu qu'une injonction ne pouvait être décernée contre l'État en vertu de la common law ou de l'article 22 de la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif*. On a également prétendu qu'une injonction interlocutoire serait prématurée puisque le vote de ratification des Inuit n'avait pas encore eu lieu, le résultat de ce vote n'était pas connu et il se pouvait que les Inuit rejettent l'entente finale; même s'ils l'approuvaient, l'entente ne pourrait entrer en vigueur sans l'agrément du Cabinet.

Quant au préjudice irréparable, les demandeurs craignent que personne n'ait compétence pour infirmer l'octroi du droit de propriété en fief simple. Ils ont prétendu que des dommages-intérêts ne pourraient pas les indemniser pour la perte de leur mode de vie. Ils ont également fait valoir que l'État avait une obligation fiduciaire envers les Indiens à l'égard des

lands in question until plaintiffs' rights are ascertained. The defendants stated that if an injunction is granted they would suffer irreparable harm. All the economic, social and educational benefits that are to flow to the Inuit under the Agreement would be delayed as well as the establishment of the new territorial government. The millions of dollars already spent on the ratification process would be wasted. Finally, any significant delay of the Final Agreement may result in the unravelling of the present consensus.

Held, the application should be dismissed.

The Court was being asked to put a stop to the next step in the ratification process, the Inuit vote, which does not involve the Crown or a Crown agency. Only if the vote is ratified will the Crown have any authority to act, and then the Crown's immunity will become an issue.

The motion was not premature. This action was not going to be heard and resolved before ratification takes place. There is considerable momentum in favour of ratification by the Inuit.

There was a serious issue to be tried as to the plaintiffs' aboriginal and/or treaty rights over the settlement area.

The plaintiffs will not suffer irreparable harm if the relief sought is denied. The Final Agreement provides protection for whatever treaty and/or aboriginal rights the plaintiffs may be found to have, and may give them legally recognized rights which they presently do not have. The defendants will not suffer irreparable harm if they do not receive the economic, social and educational benefits due them under the terms of the Agreement. Delay and inconvenience do not constitute irreparable harm. What concerned the Court was the risk of the consensus unravelling should the injunction be granted. The Agreement was the product of many years of negotiation. It involved a number of complex issues. The future division of the Northwest Territories is contingent upon the implementation of this Agreement and this is a matter of concern to all Canadians. The balance of convenience favoured the defendants.

Even if the plaintiffs' interests might be severely prejudiced, this is a case where regard should be had to the public interest in the future development of the North, a consideration that would tip the balance of convenience in the defendants' favour.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Constitution Act, 1867, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5], s. 91(24).

terres qu'il détenait pour eux et que cela limitait l'habilité de l'État à conclure des ententes relativement aux terres en cause, tant que les droits des demandeurs n'auront pas été déterminés. Les défendeurs ont affirmé que, si une injonction était accordée, ils subiraient un préjudice irréparable. Tous les avantages économiques, sociaux et scolaires dont les Inuit doivent bénéficier en vertu de l'entente seraient retardés, tout comme l'établissement d'un nouveau gouvernement territorial. Les millions de dollars déjà dépensés en vue de la ratification seraient gaspillés. Enfin, tout retard important dont ferait l'objet l'entente finale pourrait entraîner la désintégration du consensus actuel.

Jugement: la requête doit être rejetée.

On demandait à la Cour de bloquer la prochaine étape du processus de ratification, savoir le vote des Inuit; or, ce vote n'intéresse ni l'État, ni un organisme d'État. L'État n'aura le pouvoir d'agir que si le vote est ratifié, et ce n'est qu'à ce moment-là qu'il pourra être question de l'immunité de l'État.

La requête n'était pas prématurée. La présente action n'allait pas être entendue et résolue avant la ratification. Il y a actuellement une forte tendance en faveur d'une ratification par les Inuit.

Il y avait une question sérieuse à trancher quant aux droits des demandeurs—ancestraux ou issus de traités—sur la région visée par le règlement.

Les demandeurs ne subiront pas de préjudice irréparable si la réparation demandée est refusée. L'entente finale protège les droits—ancestraux ou issus de traités—que les demandeurs pourraient se voir reconnaître et elle leur accorde peut-être des droits juridiques qu'ils n'ont pas actuellement. Les défendeurs ne subiront pas de préjudice irréparable s'ils ne reçoivent pas les avantages économiques, sociaux et scolaires qui leur sont dus aux termes de l'entente. Les retards et les inconvénients ne constituent pas un préjudice irréparable. La Cour craignait que le consensus ne risquât de se désintégrer si l'injonction était accordée. L'entente était le fruit de plusieurs années de négociations. Elle intéressait plusieurs questions complexes. La manière dont seront divisés les Territoires du Nord-Ouest dépend de la mise en œuvre de l'entente, et cette question intéresse tous les Canadiens. La prépondérance des inconvénients favorisait les défendeurs.

Même si les demandeurs risquaient de subir un préjudice grave, il s'agit ici d'un cas où il y a lieu de tenir compte de l'intérêt public pour la mise en valeur future du Nord, une considération qui ferait jouer la prépondérance des inconvénients en faveur des défendeurs.

LOIS ET RÈGLEMENTS

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

Constitution Act, 1982, Schedule B, Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], s. 35.

Crown Liability and Proceedings Act, R.S.C., 1985, c. C-50, s. 22 (as am. by S.C. 1990, c. 8, ss. 21, 28).

Federal Court Rules, C.R.C., c. 663, R. 420.

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

Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif, L.R.C. (1985), ch. C-50, art. 22 (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 21, 28).

Règles de la Cour fédérale, C.R.C., ch. 663, Règle 420.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

American Cyanamid Co v Ethicon Ltd, [1975] 1 All ER 504 (H.L.); *Turbo Resources Ltd. v. Petro Canada Inc.*, [1989] 2 F.C. 451; (1989), 22 C.I.P.R. 172; 24 C.P.R. (3d) 1; 91 N.R. 341 (C.A.); *Syntex Inc. v. Novopharm Ltd.* (1991), 36 C.P.R. (3d) 129 (F.C.A.); *Manitoba (Attorney General) v. Metropolitan Stores Ltd.*, [1987] 1 S.C.R. 110; (1987), 38 D.L.R. (4th) 321; [1987] 3 W.W.R. 1; 46 Man. R. (2d) 241; 25 Admin. L.R. 20; 87 CLLC 14,015; 18 C.P.C. (2d) 273; 73 N.R. 341.

DISTINGUISHED:

Inuvialuit Regional Corp. v. Canada, [1992] 2 F.C. 502 (T.D.).

CONSIDERED:

MacMillan Bloedel Ltd. v. Mullin; Martin v. R. in Right of B.C., [1985] 3 W.W.R. 577; (1985), 61 B.C.L.R. 145; [1985] 2 C.N.L.R. 58 (C.A.); *Guerin et al. v. The Queen et al.*, [1984] 2 S.C.R. 335; (1984), 13 D.L.R. (4th) 321; [1984] 6 W.W.R. 481; 59 B.C.L.R. 301; 1 C.N.L.R. 120; 20 E.T.R. 6; 55 N.R. 161; 36 R.P.R. 1.

REFERRED TO:

C.I.A.C. v. The Queen, [1984] 2 F.C. 866; (1984), 7 Admin. L.R. 157; [1985] R.D.J. 16 (C.A.); *Grand Council of the Crees (of Quebec) v. R.*, [1982] 1 F.C. 599; (1981), 124 D.L.R. (3d) 574; 41 N.R. 257 (C.A.); *Lodge v. Minister of Employment and Immigration*, [1979] 1 F.C. 775; (1979), 94 D.L.R. (3d) 326; 25 N.R. 437 (C.A.); *Pacific Salmon Industries Inc. v. The Queen*, [1985] 1 F.C. 504; (1984), 3 C.P.R. (3d) 289 (T.D.); *Nowegijick v. The Queen*, [1983] 1 S.C.R. 29; (1983), 144 D.L.R. (3d) 193; [1983] 2 C.N.L.R. 89; [1983] CTC 20; 83 DTC 5041; 46 N.R. 41; *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; *Canadian Pacific Ltd. v. Paul*, [1988] 2 S.C.R. 654; (1988), 1 C.N.L.R. 47; 1 R.P.R. (2d) 105.

AUTHORS CITED

Canada, Indian and Northern Affairs, *Comprehensive Land Claims Policy*, Ottawa: Supply and Services Canada, 1986.

Canada, Indian and Northern Affairs, *Inuit Land Use and Occupancy Project Report*, Ottawa: Supply and Services Canada, 1976.

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

American Cyanamid Co v Ethicon Ltd, [1975] 1 All ER 504 (H.L.); *Turbo Resources Ltd. c. Petro Canada Inc.*, [1989] 2 C.F. 451; (1989), 22 C.I.P.R. 172; 24 C.P.R. (3d) 1; 91 N.R. 341 (C.A.); *Syntex Inc. c. Novopharm Ltd.* (1991), 36 C.P.R. (3d) 129 (C.A.F.); *Manitoba (Procureur général) c. Metropolitan Stores Ltd.*, [1987] 1 R.C.S. 110; (1987), 38 D.L.R. (4th) 321; [1987] 3 W.W.R. 1; 46 Man. R. (2d) 241; 25 Admin. L.R. 20; 87 CLLC 14,015; 18 C.P.C. (2d) 273; 73 N.R. 341.

DISTINCTION FAITE AVEC:

Société Inuvialuit régionale c. Canada, [1992] 2 C.F. 502 (1^{re} inst.).

DÉCISIONS EXAMINÉES:

MacMillan Bloedel Ltd. v. Mullin; Martin v. R. in Right of B.C., [1985] 3 W.W.R. 577; (1985), 61 B.C.L.R. 145; [1985] 2 C.N.L.R. 58 (C.A.); *Guerin et autres c. La Reine et autre*, [1984] 2 R.C.S. 335; (1984), 13 D.L.R. (4th) 321; [1984] 6 W.W.R. 481; 59 B.C.L.R. 301; 1 C.N.L.R. 120; 20 E.T.R. 6; 55 N.R. 161; 36 R.P.R. 1.

DÉCISIONS CITÉES:

C.I.A.C. c. La Reine, [1984] 2 C.F. 866; (1984), 7 Admin. L.R. 157; [1985] R.D.J. 16 (C.A.); *Le Grand Council of the Crees (of Quebec) c. R.*, [1982] 1 C.F. 599; (1981), 124 D.L.R. (3d) 574; 41 N.R. 257 (C.A.); *Lodge c. Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1979] 1 C.F. 775; (1979), 94 D.L.R. (3d) 326; 25 N.R. 437 (C.A.); *Pacific Salmon Industries Inc. c. La Reine*, [1985] 1 C.F. 504; (1984), 3 C.P.R. (3d) 289 (1^{re} inst.); *Nowegijick c. La Reine*, [1983] 1 R.C.S. 29; (1983), 144 D.L.R. (3d) 193; [1983] 2 C.N.L.R. 89; [1983] CTC 20; 83 DTC 5041; 46 N.R. 41; *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; *Canadien Pacifique Ltée c. Paul*, [1988] 2 R.C.S. 654; (1988), 1 C.N.L.R. 47; 1 R.P.R. (2d) 105.

DOCTRINE

Canada, Affaires indiennes et du Nord canadien, *La Politique des revendications territoriales globales*, Ottawa: Approvisionnement et Services Canada, 1986.

Canada, Affaires indiennes et du Nord canadien, *Inuit Land Use and Occupancy Project Report*, Ottawa: Approvisionnement et Services Canada, 1976.

Tungavik Federation of Nunavut, *Agreement-in-Principle between the Inuit of the Nunavut Settlement Area and Her Majesty in Right of Canada*, Ottawa, 1990.

Tungavik Federation of Nunavut, *Entente de principe entre les Inuit de la région du Nunavut et Sa Majesté du chef du Canada*, Ottawa, 1990.

COUNSEL:

David C. Knoll for plaintiffs.

Mark R. Kindrachuk for Her Majesty the Queen in right of Canada as represented by the Minister of Indian and Northern Affairs.

Elizabeth Stewart for the Government of the Northwest Territories as represented by the Government Leader.

Dougald E. Brown for the Tungavik Federation of Nunavut, representing the Inuit of Nunavut and the Keewatin Inuit Association representing the Inuit of Keewatin District.

SOLICITORS:

Balfour Moss, Saskatoon, Saskatchewan for plaintiffs.

Deputy Attorney General of Canada for defendant Her Majesty the Queen in right of Canada, as represented by the Minister of Indian and Northern Affairs.

Government of the Northwest Territories, Yellowknife, for the Government of the Northwest Territories as represented by the Government Leader.

Nelligan/Power, Ottawa for the Tungavik Federation of Nunavut, representing the Inuit of Nunavut and the Keewatin Inuit Association representing the Inuit of Keewatin District.

The following are the reasons for order rendered in English by

ROULEAU J.: By notice of motion dated July 16, 1992, the plaintiffs are seeking interlocutory injunctive relief.

The parties to this proceeding have competing interests to certain lands in the Northwest Territories. The Inuit of the eastern, central and high Arctic are about to enter into a comprehensive land claim settlement agreement with the Government of Canada. In return for certain benefits, the Inuit agree to surrender their aboriginal rights to an extensive land mass which covers an area of approximately 770,000 square miles of the Northwest Territories and represents one-fifth of Canada's land mass. There are pres-

AVOCATS:

David C. Knoll pour les demandeurs.

Mark R. Kindrachuk pour Sa Majesté la Reine du chef du Canada, représentée par le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien.

Elizabeth Stewart pour le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, représenté par le chef du gouvernement.

Dougald E. Brown pour la Fédération Tungavik du Nunavut, représentée par les Inuit du Nunavut et la Keewatin Inuit Association, représentant les Inuit du District de Keewatin.

PROCUREURS:

Balfour Moss, Saskatoon (Saskatchewan), pour les demandeurs.

Le sous-procureur général du Canada pour la défenderesse Sa Majesté la Reine du chef du Canada, représentée par le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien.

Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, Yellowknife, pour le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, représenté par le chef du gouvernement.

Nelligan/Power, Ottawa, pour la Fédération Tungavik du Nunavut, représentant les Inuit du Nunavut et la Keewatin Inuit Association, représentant les Inuit du District de Keewatin.

Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance rendus par

LE JUGE ROULEAU: Par avis de requête en date du 16 juillet 1992, les demandeurs sollicitent une injonction interlocutoire.

Les parties en l'instance ont des intérêts concurrentiels sur certaines terres dans les Territoires du Nord-Ouest. Les Inuit de l'Arctique de l'Est, de l'Arctique du Centre et de l'Extrême Arctique sont sur le point de conclure, avec le gouvernement du Canada, une entente de règlement sur la revendication territoriale globale. En échange de certains avantages, les Inuit acceptent de renoncer à leurs droits ancestraux sur une très grande partie des Territoires du Nord-Ouest, d'une superficie approximative de

ently 17,500 Inuit living in 27 communities within this area.

If this agreement is formally entered into, a new territory called Nunavut, meaning "our land", would be created in the Northwest Territories. Legislation would be introduced in Parliament creating the new territory and giving it its own legislative assembly and government.

The plaintiffs are claiming that they have existing treaty and/or aboriginal rights to an area in the south-western portion of Nunavut, "the Keewatin district". They are concerned that, if this agreement is entered into, their existing rights would be extinguished and that they would have no legal redress. Accordingly, they bring this motion seeking an interlocutory injunction preventing all of the defendants from taking any further steps towards ratification or conclusion of:

- (a) any territorial or settlement boundaries;
- (b) the agreement; and
- (c) any other land claim settlement between the parties, which may affect, infringe upon or deny their aboriginal and/or treaty rights.

Counsel for the defendant Her Majesty the Queen in right of Canada also moved for an order pursuant to Rule 420 [*Federal Court Rules*, C.R.C., c. 663], granting leave to amend her amended defence filed in this action by adding thereto the following paragraph:

41 A. Further or in the alternative, he says that the injunctive relief claimed in paragraphs 81(k) and 81(l) of the Amended Statement of Claim cannot be granted against Her Majesty or against the Minister of Indian and Northern Affairs, both at common law and by virtue of section 22 of the *Crown Liability and Proceedings Act* as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 28.

Leave was granted from the bench on this application.

By way of background, the plaintiffs, the Fond du Lac, Black Lake and Hatchet Lake bands, along with the Northlands and Fort Churchill bands, who are not

770 000 milles carrés, ce qui représente un cinquième du territoire canadien. Actuellement, 17 500 Inuit vivent dans vingt-sept collectivités de cette région.

a Si cette entente était officiellement conclue, un nouveau territoire appelé Nunavut, ce qui signifie «notre terre», serait créé dans les Territoires du Nord-Ouest. Une loi serait présentée au Parlement en vue de créer le nouveau territoire et de lui donner sa propre assemblée législative et son propre gouvernement.

c Les demandeurs allèguent avoir des droits existants, ancestraux ou issus de traités, sur une région située dans le sud-ouest de Nunavut, «le district du Keewatin». Ils craignent que si cette entente était conclue, leurs droits existants seraient éteints et ils n'auraient aucun recours juridique. Ils présentent donc cette requête afin d'obtenir une injonction interlocutoire pour empêcher tous les défendeurs de prendre d'autres mesures conduisant à la ratification ou à la conclusion de ce qui suit:

- a) toute limite territoriale ou limite visée par règlement;
- b) l'entente;
- c) tout autre règlement sur des revendications territoriales intervenu entre les parties susceptible de toucher, de violer ou de nier leurs droits ancestraux ou issus de traités.

f L'avocat de Sa Majesté la Reine du chef du Canada, défenderesse, a également présenté une requête fondée sur la Règle 420 [*Règles de la Cour fédérale*, C.R.C., ch. 663] pour l'autoriser à modifier sa défense modifiée déposée dans la présente action par l'ajout du paragraphe suivant:

h [TRADUCTION] 41 A. En outre, ou à titre subsidiaire, il affirme que l'injonction demandée aux alinéas 81k) et 81l) de la déclaration modifiée ne saurait être accordée contre Sa Majesté ou contre le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, tant en vertu de la common law qu'en vertu de l'article 22 de la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif*, édictée par L.C. 1990, ch. 8, art. 28.

L'autorisation demandée dans cette requête a été accordée à l'audience.

j Voici l'historique du dossier. Les demanderesses, c'est-à-dire les bandes Fond du Lac, Black Lake et Hatchet Lake, ainsi que les bandes Northlands et Fort

named as plaintiffs, constitute the northern branch of the Chipewyan Indians otherwise known as the Edthen-Eldeli Déné, or "caribou eaters". Together, the five bands number about 4,500 people and they occupy reserves in northern Saskatchewan and Manitoba.

The three plaintiff bands have reserves in northern Saskatchewan and are known as the Chipewyan-Dénéline or Athabasca bands. These bands have entered into treaties with the Government of Canada. Treaty No. 8 was signed on July 27, 1899 by Chief Maurice Piché. The Fond du Lac and Black Lake bands are direct descendants of Chief Piché's band which split in 1949. Treaty No. 10 was entered into in October 1907 with the Hatchet Lake Band. The treaty boundaries, as they currently exist, are shown on a map filed as Exhibit "J" to the affidavit of Dr. Peter J. Usher. It can be seen that Treaty No. 8 covers an area north of the 60th parallel. On the other hand, it appears that the 60th parallel forms the northernmost boundary of Treaty No. 10. The plaintiffs Louis Benoanic *et al.* are all individuals who are registered as members of one of the aforementioned plaintiff bands and they are bringing this action on their own behalf and on behalf of future generations.

The defendant, Her Majesty the Queen, as represented by the Minister of Indian and Northern Affairs (the Crown), is seized with jurisdiction over "Indians" by virtue of subsection 91(24) of the *Constitution Act, 1867* [30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5]] and 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]]. The Crown presently controls the lands and resources in the Northwest Territories. The Government of the Northwest Territories, as represented by the Government Leader, is charged with the administration of these lands and resources.

The defendant, the Tungavik Federation of Nunavut (TFN), is a body corporate pursuant to the

Churchill, lesquelles ne sont pas nommées comme demandereses, constituent la branche septentrionale des Indiens Chipewyan, également connus sous le nom de Edthen-Eldeli Déné, ou «mangeurs de caribou». Ensemble, les cinq bandes comptent environ 4 500 membres et occupent des réserves dans le nord de la Saskatchewan et du Manitoba.

Les trois bandes demandereses occupent des réserves dans le nord de la Saskatchewan et elles sont connues sous le nom de bandes Chipewyan-Dénéline ou Athabasca. Ces bandes ont conclu des traités avec le gouvernement du Canada. Le traité n° 8 a été signé le 27 juillet 1899 par le chef Maurice Piché. Les bandes Fond du Lac et Black Lake descendent directement de la bande du chef Piché qui s'est scindée en 1949. Le traité n° 10 a été conclu en octobre 1907 avec la bande Hatchet Lake. Les limites territoriales établies par ces traités, telles qu'elles existent actuellement, figurent sur une carte déposée comme pièce «J» au soutien de l'affidavit du Dr Peter J. Usher. On peut voir que le traité n° 8 vise une région au nord du 60^e parallèle. Par ailleurs, le 60^e parallèle paraît former la limite la plus au nord du traité n° 10. Les demandeurs Louis Benoanic et autres sont tous des particuliers inscrits comme membres de l'une ou l'autre des bandes demandereses susmentionnées; ils intentent la présente action en leur propre nom et au nom de générations futures.

Sa Majesté la Reine, défenderesse, représentée par le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien (le ministère public ou l'État, selon le contexte), a compétence sur les «Indiens» en vertu du paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867* [30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5]] et de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* [annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]]. L'État contrôle actuellement les terres et les ressources des Territoires du Nord-Ouest. Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, représenté par le chef du gouvernement, est chargé d'administrer ces terres et ces ressources.

La Fédération Tungavik de Nunavut (FTN), défenderesse, est une personne morale constituée en vertu

laws of Canada, which was established in 1982 to represent the interests of Inuit peoples in the Keewatin, Baffin and Kitikmeot regions of the Northwest Territories (Nunavut). The defendant, the Keewatin Inuit Association is a member of TFN and is the regional association representing the Inuit residing in the Keewatin area.

Traditionally, English common law has always recognized that Canada's indigenous peoples were the sole original owners and occupants of what is now known as Canada and that aboriginal title had to be purchased by the Crown through treaties or land surrender agreements. Aboriginal title can be asserted throughout the vast majority of the Northwest Territories and the Government of Canada is eager to settle these outstanding land claims. Funding has been provided to both Indian and Inuit associations to research and develop their outstanding claims.

The Government's policy with respect to aboriginal land claims is outlined in *Comprehensive Land Claims Policy*, (1986) Ottawa: Supply and Services Canada. Essentially, aboriginal claimants must specify boundaries to their claim and they must establish traditional, continuing, and current interest, based on both use and occupancy, in these lands. Evidence with regards to "use" and "occupancy" takes the form of "map biographies". Once a "settlement area" has been agreed to, the beneficiaries will be granted full territorial rights over that area and no other group can exercise any rights, whether of ownership, management or use, without the consent of the beneficiaries. These beneficiaries are precluded from asserting any rights outside of their settlement area.

Work on establishing land claims on behalf of all the Inuit in the Northwest Territories, began in the early 1970's by the Inuit Tapirisat of Canada, commencing with the Inuit Land Use and Occupancy Project. Actual negotiations with the Government commenced in 1976. In the late 1970's, the Inuit in the Western Arctic region decided to negotiate a separate settlement agreement. Accordingly the TFN

des lois canadiennes. Elle a été établie en 1982 pour faire valoir les intérêts des peuples Inuit dans les régions du Keewatin, de Baffin et de Kitikmeot, dans les Territoires du Nord-Ouest (Nunavut). La Keewatin Inuit Association, défenderesse, est un membre de la FTN; il s'agit de l'association régionale qui représente les Inuit qui vivent dans la région du Keewatin.

Depuis toujours, la common law anglaise reconnaît que les peuples autochtones du Canada étaient les premiers, seuls propriétaires et occupants de ce qui constitue maintenant le Canada; l'État devait acheter les droits de propriété ancestraux au moyen de traités ou d'ententes portant cession des terres. Des droits de propriété ancestraux peuvent être revendiqués pratiquement partout dans les Territoires du Nord-Ouest et le gouvernement du Canada désire vivement régler ces revendications territoriales. Des capitaux ont été fournis aux associations d'Indien et d'Inuit pour qu'elles puissent faire des recherches sur leurs revendications et les faire valoir.

La politique du gouvernement à l'égard des revendications territoriales des autochtones est énoncée dans *La Politique des revendications territoriales globales* (1986), Ottawa, Approvisionnement et Services Canada. Essentiellement, les autochtones qui font des revendications doivent préciser les limites du territoire qu'ils revendiquent; ils doivent également établir qu'ils ont un intérêt traditionnel, soutenu et actuel, fondé sur l'exploitation et l'occupation. L'«exploitation» et l'«occupation» sont prouvés au moyen de «biographies cartographiques». Une fois qu'une «terre visée par règlement» a fait l'objet d'un accord, les bénéficiaires se voient accorder des droits territoriaux absolus sur elle, et aucun autre groupe ne peut y exercer de droits, que ce soit le droit de propriété, de gestion ou d'exploitation, sans le consentement des bénéficiaires. Ces bénéficiaires ne peuvent pas revendiquer de droits à l'extérieur de leur région.

Au début des années 1970, l'Inuit Tapirisat du Canada a entrepris des travaux en vue d'établir des revendications territoriales au nom de tous les Inuit des Territoires du Nord-Ouest; ces travaux ont débuté avec le projet intitulé Inuit Land Use and Occupancy Project. Les véritables négociations avec le gouvernement ont commencé en 1976. À la fin des années 1970, les Inuit de la région de l'Arctique de l'Ouest

was established in 1982 to take responsibility for negotiations in relation to the central, eastern and Arctic portions of the Northwest Territories. Negotiations have been on-going and regular since that date.

An Agreement-in-Principle between the Government of Canada and the TFN was reached in April, 1990 [*Agreement-in-Principle between the Inuit of the Nunavut Settlement Area and Her Majesty, in Right of Canada*]. This Agreement is very complex and it provides that, in consideration of the surrender of their aboriginal title to all lands and waters within Canada, the Inuit are to receive, amongst other things:

—defined rights to harvest wildlife within Nunavut and participation in the Nunavut Wildlife Management Board;

—Inuit participation in agencies involved in land use and environmental assessments;

—ownership in fee simple of 136,291 square miles of land, 14,000 square miles of which will include the subsurface mineral rights;

—royalties in the amount of 50% of the first \$2 million, and 5% thereafter, from the production of minerals, oil or gas on Crown lands;

—rights to negotiate “Impact Benefit Agreements” when major projects are proposed on lands where the Inuit own the surface rights; and

—payment of \$1.148 billion over 14 years to the Nunavut Trust.

Article 4 of the Agreement-in-Principle provided that, outside the claims agreement, work would commence to create a new territory in Canada which will be given its own legislative assembly and government, separate from the government of the remainder of the Northwest Territories. The Nunavut Political Accord was subsequently ratified by a plebiscite held in the Northwest Territories on May 4, 1992. Legislation creating the new territorial government will be

ont décidé de négocier une entente distincte. Par conséquent, la FTN a été établie en 1982 et a été chargée des négociations relatives aux parties centrales, orientales et arctiques des Territoires du Nord-Ouest. Les négociations se poursuivent régulièrement depuis ce temps.

En avril 1990, une entente de principe a été conclue entre le gouvernement du Canada et la FTN [*Entente de principe entre les Inuit de la région du Nunavut et Sa Majesté du chef du Canada*]. En vertu de cette entente très complexe, les Inuit, en contrepartie de l'abandon de leurs droits ancestraux sur toutes les terres et eaux situées au Canada, vont notamment recevoir ce qui suit:

—des droits explicites leur permettant d'exploiter la faune dans le Nunavut et de participer au Conseil de gestion de la faune du Nunavut;

—la participation des Inuit à des organismes qui s'intéressent à l'aménagement du territoire et aux évaluations en matière d'environnement;

—un droit de propriété en fief simple sur 136 291 milles carrés de terre, y compris les droits miniers souterrains sur une superficie de 14 000 milles carrés;

—des redevances égales à 50 p. cent des deux premiers millions de dollars tirés de la production de minéraux, de pétrole ou de gaz sur des terres de la Couronne et de 5 p. cent par la suite;

—le droit de négocier des «ententes sur les retombées pour les Inuit» lorsque des projets majeurs sont proposés à l'égard des terres sur lesquelles les Inuit sont propriétaires des droits de superficie;

—le paiement de 1,148 milliard de dollars sur quatorze ans à la Société de fiducie du Nunavut.

L'article 4 de l'Entente de principe prévoyait que, en dehors de l'entente sur la revendication, des travaux seraient entrepris en vue de créer un nouveau territoire au Canada. Ce territoire se verrait doté de sa propre assemblée législative et de son propre gouvernement, distinct du gouvernement du reste des Territoires du Nord-Ouest. L'accord politique du Nunavut a été ratifié par la suite dans un plébiscite tenu dans les Territoires du Nord-Ouest le 4 mai 1992. Une loi

introduced in Parliament at the same time as legislation ratifying the Final Agreement.

Other negotiations followed the signing of the Agreement-in-Principle including land selection by the various Inuit communities. The Final Agreement, was initialled on January 24, 1992, and will be formally signed upon ratification.

The TFN, in establishing their claim, have had to negotiate with parties other than the Government of Canada. As stated earlier, a prerequisite to advancing any claim is the establishment of boundaries to that claim. The concepts of "land ownership" and "boundaries" are not concepts that fall naturally into the way of thinking and lifestyle of most aboriginal groups who depend on the land for their survival. Food resources are not spread evenly over the area that comprises the North. Animals migrate according to the season; the caribou herds do not stop at "boundaries", nor do their hunters. Consequently, the Indians and Inuit of the North tend to lead rather nomadic lives as they follow their "food supply" and it necessarily follows that there are areas of common use and occupancy.

The Crown has taken the position that where there are competing or overlapping land claims, the native parties involved should resolve their competing interests without interference from the Government; that these differences should be resolved either through an agreement as to boundaries or through resource access or land sharing arrangements.

In the present case, competing claims with regards to the proposed boundaries of the Nunavut claim, were raised by the Déné/Métis in the west, and the plaintiff bands in the south, both claiming an interest in certain lands in the southwestern portion of Nunavut, the Keewatin district. The Inuit and the Déné/Métis finally agreed to set the southwestern boundary of Nunavut at longitude 102 W., following the recommendation of Mr. John Parker, former Commissioner of the Northwest Territories.

créant le nouveau gouvernement territorial sera présentée au Parlement en même temps que la loi portant ratification de l'entente finale.

^a D'autres négociations ont suivi la signature de l'entente de principe, y compris celles sur le choix des terres par les diverses collectivités inuit. L'entente finale a été paraphée le 24 janvier 1992 et sera officiellement signée dès sa ratification.

^b En vue d'établir leur revendication, la FTN a dû négocier avec des parties autres que le gouvernement du Canada. Comme nous l'avons mentionné précédemment, avant de pouvoir faire une revendication, il faut en établir les limites. Les notions de «propriété foncière» et de «limites» sont étrangères à la pensée et au mode de vie de la plupart des groupes autochtones qui dépendent de la terre pour leur survie. Les ressources alimentaires ne sont pas réparties de façon égale dans le Grand Nord. Les animaux migrent selon les saisons; les troupeaux de caribous, tout comme ceux qui les chassent, ne s'arrêtent pas aux «limites». Par conséquent, les Indiens et les Inuit du Nord ont tendance à vivre plutôt en nomades du fait qu'ils suivent leur «source d'alimentation», et il s'ensuit nécessairement que certaines régions sont exploitées et occupées en commun.

^c L'État estime que lorsqu'il y a concurrence ou chevauchement des revendications territoriales, les parties autochtones intéressées devraient résoudre leurs différends sans l'intervention du gouvernement; il estime aussi que ces différends devraient être résolus, soit par des ententes sur les limites territoriales, soit par des accords sur l'accès aux ressources ou le partage des terres.

^d En l'espèce, les Déné/Métis, dans l'ouest, et les bandes demanderesses, dans le sud, ont fait valoir des revendications concurrentielles par rapport aux limites proposées dans la revendication du Nunavut; en effet, ces deux groupes revendiquent un droit sur certaines terres dans le sud-ouest du Nunavut, savoir le district du Keewatin. Les Inuit et les Déné/Métis ont finalement convenu d'établir la limite sud-ouest du Nunavut à 102° de longitude O., d'après la recommandation de M. John Parker, ancien commissaire des Territoires du Nord-Ouest.

Unfortunately however, the plaintiffs and the TFN have not been able to reach any sort of agreement. The plaintiffs take the position that they have existing treaty rights or alternatively, rights based on exclusive use and occupancy of the southwestern Keewatin district. Dr. Peter Usher was commissioned by the Prince Albert Tribal Council on behalf of the plaintiff bands to conduct a land use and occupancy report in 1989. This report concludes that the plaintiffs can establish traditional, continuing and current use of lands in the Keewatin and that in his view, this use is sufficient to satisfy the requirements for an aboriginal claim according to the government's stated guidelines. The plaintiffs are of the view therefore, that this area should not be included in the Final Agreement. They state that they are willing to enter into overlap agreements with the Inuit in the areas where they perceive common usage and occupation.

The Inuit do not accept the plaintiffs' position that they have exclusive rights to the lands in question. They have been advised by the Crown, that legal services had concluded that Treaties No. 5 and No. 10 did not give the Indians any rights north of the 60th parallel. Nor do they accept the plaintiffs' allegations of rights based on "exclusive use and occupancy". In fact, they can document "use and occupancy" as evidenced by the *Inuit Land Use and Occupancy Project Report* and the more recent *Nunavut Atlas* prepared by Dr. R. Riewe. Dr. Riewe states that from the mid-19th century, the southwestern part of what is now the Keewatin was intensively used by the Caribou Inuit; that in the 20th century, the Caribou Inuit suffered from periodic famines and epidemics; that literally all of the southern Keewatin was placed under quarantine and that in response to public concerns, the Inuit were subsequently relocated by the federal government in the 1950's to more permanent communities at Whale Cove, Rankin Inlet and Eskimo Point (Arviat). Notwithstanding, they continued to hunt, fish and trap in the southwestern Keewatin. Of particular interest is a sub-group of the Caribou Inuit called the Ahiarmuit who occupied an area around the Ennadai Lake for approximately 100 years. When they were relocated to Eskimo Point in the 1950's, economic circumstances prevented them from

Malheureusement, les demandeurs et la FTN n'ont toutefois pas pu conclure d'entente. Les demandeurs prétendent avoir des droits existants issus de traités ou, à titre subsidiaire, des droits fondés sur l'exploitation et l'occupation exclusives de la partie sud-ouest du district du Keewatin. En 1989, au nom des bandes demandresses, le Conseil de bande de Prince Albert a chargé le Dr Peter Usher de rédiger un rapport sur l'exploitation et l'occupation des terres. L'auteur de ce rapport conclut que les demandeurs peuvent établir une exploitation des terres du Keewatin depuis des temps immémoriaux et qu'à son avis, cette exploitation serait suffisante pour satisfaire aux exigences d'une revendication autochtone, conformément aux lignes directrices énoncées par le gouvernement. Par conséquent, les demandeurs estiment que cette région ne devrait pas être incluse dans l'Entente finale. Ils affirment être disposés à conclure avec les Inuit des ententes de chevauchement intéressant les régions où, selon eux, il y aurait exploitation et occupation communes.

Les Inuit ne souscrivent pas à la thèse des demandeurs selon laquelle ceux-ci auraient des droits exclusifs sur les terres en question. Le ministère public a informé les Inuit que, d'après ses services juridiques, les traités nos 5 et 10 n'accordaient pas de droits aux Indiens au nord du 60^e parallèle. Les Inuit n'acceptent pas non plus les allégations des demandeurs selon lesquelles ces derniers auraient des droits fondés sur «l'exploitation et l'occupation exclusives». En fait, «l'exploitation et l'occupation» peuvent être attestées par le *Inuit Land Use and Occupancy Project Report* et le *Nunavut Atlas*, plus récent, rédigés par le Dr R. Riewe. Le Dr Riewe affirme qu'à partir du milieu du dix-neuvième siècle, les Inuit Caribou exploitaient intensivement la partie sud-ouest de ce qui constitue maintenant le Keewatin; qu'au vingtième siècle, les Inuit Caribou ont connu périodiquement des famines et des épidémies; que tout le sud du Keewatin a été littéralement mis en quarantaine et que, dans les années 1950, vu les préoccupations du public, le gouvernement fédéral a, par la suite, déplacé les Inuit vers des agglomérations plus permanentes à Whale Cove, Rankin Inlet et Eskimo Point (Arviat). Malgré tout, les Inuit ont continué à chasser, à pêcher et à piéger dans le sud-ouest du Keewatin. Il y a lieu de signaler un sous-groupe des Inuit Caribou, appelé les Ahiarmuit, lesquels ont

returning to their homelands until 1984. The TFN takes the position that, even if the Indians could establish aboriginal title, which is not admitted but denied, this title was extinguished by the signing of the treaties. Accordingly, TFN is not willing to excise this area from their settlement claim. They have been attempting to enter into overlap agreements but, in light of the plaintiffs' views, this has not been possible.

Notwithstanding their inability to negotiate an overlap agreement with the plaintiffs, the TFN agreed that the Final Agreement would include provisions protecting the plaintiffs' interests. Section 2.8.4 and Article 43 of the Agreement-in-Principle of April 30, 1990 state:

2.8.4 Nothing in the Final Agreement shall be construed to affect, recognize or provide any rights under Section 35 of the *Constitution Act, 1982*, for any aboriginal peoples, other than Inuit of the Nunavut Settlement Area.

43.1.1 Provisions in respect of any overlapping interests between the Tungavik Federation of Nunavut (TFN) and other aboriginal peoples shall be set out in the Final Agreement.

The plaintiffs issued a statement of interest and intent in May, 1990, identifying the following provisions which they wanted included in the Final Agreement: namely recognition and confirmation of their existing treaty rights and aboriginal interests; recognition and protection of their wildlife harvesting and land use rights; equitable participation on all management boards; exclusion of their traditional homelands from the Inuit land identification negotiations; and equitable participation in the cash settlement, resource royalty and economic development provisions as they apply to their traditional homelands. Another statement of interest was issued on July 11, 1991. Neither statement has been acknowledged and it is the plaintiffs' opinion that their concerns have been ignored.

occupé un territoire autour du lac Ennadai pendant environ un siècle. Lorsque ces gens ont été déplacés vers Eskimo Point dans les années 1950, la situation économique les a empêchés, jusqu'en 1984, de regagner les terres qu'ils occupaient à l'origine. La FTN prétend que, si tant est que les Indiens puissent établir des droits ancestraux, prétention qu'elle nie, ces droits ont été éteints par la signature des traités. Par conséquent, la FTN n'est pas disposée à retrancher ces territoires de ses revendications territoriales. Elle tente de conclure des ententes sur leurs intérêts concurrentiels; cependant, vu la position des demandeurs, elle n'a pas réussi à le faire.

Malgré son incapacité de négocier, avec les demandeurs, une entente sur leurs intérêts concurrentiels, la FTN a accepté que l'Entente finale comprenne des dispositions destinées à protéger les droits des demandeurs. La section 2.8.4 et l'article 43 de l'Entente de principe du 30 avril 1990 stipulent:

2.8.4 L'Entente finale n'a pas pour effet de modifier, reconnaître ou impartir, au sens de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, les droits des peuples autochtones autres que les Inuit de la région du Nunavut.

43.1.1 Les dispositions relatives aux intérêts concurrentiels entre la Fédération Tungavik du Nunavut (FTN) et d'autres peuples autochtones doivent être précisées dans l'Entente finale.

En mai 1990, les demandeurs ont produit une déclaration d'intérêt et d'intention dans laquelle ils énonçaient les dispositions qu'ils voulaient voir incluses dans l'Entente finale: la reconnaissance et la confirmation de leurs droits existants, ancestraux ou issus de traités; la reconnaissance et la protection de leurs droits d'exploiter la faune et d'aménager le territoire; la participation équitable au sein de tous les conseils de gestion; l'exclusion de leurs terres ancestrales des négociations portant sur la désignation des terres Inuit; la participation équitable à la rédaction des dispositions portant sur le règlement au comptant, la redevance sur les ressources et le développement économique, dans la mesure où ces dispositions s'appliquent à leurs terres ancestrales. Une autre déclaration d'intérêt a été produite le 11 juillet 1991. Ni l'une ni l'autre de ces déclarations n'a été reconnue et les demandeurs sont d'avis qu'on n'a pas tenu compte de leurs préoccupations.

In particular, during the land identification negotiations, the Ahiamuit of Eskimo Point chose approximately 392.5 square miles of land around Ennadai Lake. This is of grave concern to the plaintiffs who state that all of the areas selected at Ennadai Lake are either areas of overlap or are areas that are the subject of exclusive use and occupancy by the Indians in so far as the Inuit are unable to demonstrate recent and current use. They are therefore of the view that this area should not form part of the Final Agreement pending determination of their respective rights.

Seeing no progress, the plaintiffs filed a statement of claim on December 19, 1991, subsequently amended on March 17, 1992 in which they seek the following relief:

a) A declaration that the Plaintiffs, Fond du Lac Band, Black Lake and Hatchet Lake Bands and their members, and the Plaintiff, Dénésuline Indians, have legal rights in that part of the Denesuline Nene located in the Northwest Territories;

b) A declaration that these legal rights are existing treaty rights;

c) A declaration that the geographical territory identified as Dénésuline Nene, north of the 60th parallel shall form part of the Treaty area;

d) A declaration that the existing treaty rights of the Plaintiffs, Fond du Lac, Black Lake and Hatchet Lake Bands and their members and individual Dénésuline Indians apply within the geographical area identified as Dénésuline Nene;

e) A declaration that if the geographical boundaries of Treaties #8 and #10 are confined to those described by Canada, then the treaty terms and existing rights thereunder extend beyond those boundaries to cover that portion of Dénésuline Nene located in the Northwest Territories;

f) A declaration that the legal rights of the Plaintiffs, Fond du Lac, Black Lake and Hatchet Lake Bands and the individual Dénésuline Indians, if not treaty rights are existing aboriginal rights in Dénésuline Nene, beyond the treaty boundaries described by Canada;

g) A declaration that these existing aboriginal rights are the subject matter of comprehensive claims negotiations and settlements between Canada and the Plaintiffs;

h) A declaration that since there are terms of the T.F.N. Agreement and the proposed terms of the Déné/Metis Agreement in Principle, or to the extent that there are terms in any other

En particulier, pendant les négociations portant sur la désignation des terres, les Ahiamuit d'Eskimo Point ont revendiqué environ 392,5 milles carrés de terres autour du lac Ennadai. Ceci inquiète beaucoup les demandeurs qui affirment que tous les territoires revendiqués au lac Ennadai sont, soit des territoires qui chevauchent leurs terres soit des territoires qui ont été exclusivement exploités et occupés par les Indiens dans la mesure où les Inuit ne sont pas en mesure de démontrer une exploitation récente et actuelle. Les demandeurs estiment donc que ce territoire ne devrait pas être visé par l'Entente finale en attendant qu'il soit statué sur leurs droits respectifs.

Ne constatant aucun progrès, les demandeurs ont déposé une déclaration le 19 décembre 1991, modifiée par la suite le 17 mars 1992, dans laquelle ils sollicitent la réparation suivante:

[TRADUCTION] a) Un jugement déclaratoire portant que les demandeurs, savoir les bandes Fond du Lac, Black Lake et Hatchet Lake, leurs membres, ainsi que les Indiens Dénésuline ont des droits juridiques sur cette partie de la Dénésuline Nene située dans les Territoires du Nord-Ouest;

b) un jugement déclaratoire portant que ces droits juridiques sont des droits existants, issus de traités;

c) un jugement déclaratoire portant que le territoire appelé Dénésuline Nene, situé au nord du 60^e parallèle, fait partie du territoire visé par le traité;

d) un jugement déclaratoire portant que les droits existants, issus de traités, en faveur des demandeurs, savoir les bandes Fond du Lac, Black Lake et Hatchet Lake, leurs membres, et chacun des Indiens Dénésuline, s'appliquent dans le territoire appelé Dénésuline Nene;

e) un jugement déclaratoire portant que, si les limites établies dans les traités numéros 8 et 10 ne vont pas au-delà de celles désignées par le Canada, les conditions du traité et les droits existants reconnus sous son empire s'appliquent au-delà de ces limites, jusqu'à cette partie du Dénésuline Nene située dans les Territoires du Nord-Ouest;

f) un jugement déclaratoire portant que si les droits juridiques des demandeurs, savoir les bandes Fond du Lac, Black Lake et Hatchet Lake ainsi que chacun des Indiens Dénésuline, ne sont pas issus de traités, ils constituent néanmoins des droits ancestraux existants sur Dénésuline Nene, lesquels droits s'étendent au-delà des limites établies par traité et désignées par le Canada;

g) un jugement déclaratoire portant que ces droits ancestraux existants font l'objet de négociations et de règlements sur les revendications globales entre le Canada et les demandeurs;

h) un jugement déclaratoire portant que, puisque certaines conditions de l'entente conclue avec la FTN et les conditions proposées dans l'Entente de principe conclue avec les Déné/Métis,

agreement which affect, infringe upon, deny and/or extinguish the existing treaty or aboriginal rights of the Plaintiffs' in Dénésuline Nene which are recognized and affirmed under s. 35 of the *Constitution Act, 1982*, they are invalid or unenforceable in that area without the consent and the appropriate arrangements concluded with the Plaintiffs;

i) A declaration that Canada has breached its fiduciary obligation by negotiating and/or concluding land claim agreements which acknowledge rights of others within Dénésuline Nene, which rights are properly the Plaintiffs', and which thereby affect, infringe upon, deny and/or extinguish the existing treaty or aboriginal rights of the Plaintiffs';

j) Damages for breach by Canada of its fiduciary obligations to the Plaintiffs, in concluding land claim agreements, without consultation with or approval by the Plaintiffs, which affect, infringe upon, deny and/or extinguish the Plaintiffs' existing treaty or aboriginal rights;

k) Interim interlocutory injunctive relief against the Defendants preventing them from ratifying any territorial or settlement boundaries and concluding any land claim settlement which may affect, infringe upon, deny and/or extinguish the treaty or aboriginal rights of the Plaintiffs' in the Dénésuline Nene;

l) Permanent injunctive relief against the Defendants preventing them from ratifying any territorial or settlement boundaries and concluding any land claim settlement which may affect, infringe upon, deny and/or extinguish the treaty or aboriginal rights of the Plaintiffs' in the Dénésuline Nene;

m) Costs of this action.

Despite the issuance of the plaintiffs' statement of claim as well as their objections, the Government of Canada and the TFN initialled the Final Agreement on January 24, 1992.

In accordance with section 2.8.4 and Article 43 of the Agreement-in-Principle, the Final Agreement deals specifically with the interests of the plaintiff bands. Part X of Article 40 gives the members of the Black Lake and Hatchet Lake bands the following rights:

—the right to continue to hunt and trap in the Nunavut Settlement Area, to the extent that they have used such lands in the past, on a basis equivalent to the Inuit;

—if quotas are imposed by the Nunavut Wildlife Management Board, separate quotas will be estab-

ou dans la mesure où les conditions de toute autre entente touchent, violent, nient ou éteignent les droits existants des demandeurs—ancestraux ou issus de traités—sur Dénésuline Nene, droits reconnus et affirmés par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, ces conditions sont invalides ou inexécutoires dans ce territoire sans le consentement des demandeurs et en l'absence d'ententes appropriées conclues avec eux;

i) un jugement déclaratoire portant que le Canada a violé son obligation fiduciaire en négociant ou en concluant des accords sur des revendications territoriales qui reconnaissent à d'autres des droits sur Dénésuline Nene, des droits qui appartiennent de fait aux demandeurs, ce qui a pour effet de toucher, de violer, de nier ou d'éteindre les droits existants—ancestraux ou issus de traités—des demandeurs;

j) des dommages-intérêts vu que le Canada a violé ses obligations fiduciaires envers les demandeurs puisqu'il a conclu, sans consulter les demandeurs ou sans obtenir leur approbation, des accords sur des revendications territoriales qui touchent, violent, nient ou éteignent les droits existants—ancestraux ou issus de traités—des demandeurs;

k) une injonction interlocutoire provisoire contre les défendeurs pour les empêcher de ratifier toute limite territoriale ou limite visée par règlement et de conclure tout règlement sur des revendications territoriales susceptible de toucher, de violer, de nier ou d'éteindre les droits—ancestraux ou issus de traités—des demandeurs sur Dénésuline Nene;

l) une injonction permanente contre les défendeurs pour les empêcher de ratifier toute limite territoriale ou limite visée par règlement et de conclure tout règlement sur des revendications territoriales susceptible de toucher, de violer, de nier ou d'éteindre les droits—ancestraux ou issus de traités—des demandeurs sur Dénésuline Nene;

m) les dépens de la présente action.

Malgré la production de la déclaration des demandeurs et leurs objections, le gouvernement du Canada et la FTN ont paraphé l'Entente finale le 24 janvier 1992.

Conformément à la section 2.8.4 et à l'article 43 de l'Entente de principe, l'Entente finale porte spécialement sur les intérêts des bandes demandresses. La partie X de l'article 40 donne aux membres des bandes Black Lake et Hatchet Lake les droits suivants:

—le droit de continuer à chasser et à piéger dans la région du Nunavut, dans la mesure où ils ont exploité ces terres par le passé, aux mêmes conditions que celles des Inuit;

—si des quotas sont imposés par le Conseil de gestion de la faune du Nunavut, des quotas distincts

lished for the bands and for the Inuit, using the same criteria;

—band members will have access to Inuit-owned lands for the purposes of continuing any traditional use;

—band members will not be required to give the Inuit a right of first refusal on the creation of sport lodges or other types of wildlife-related ventures in areas of traditional band use;

—band members will be allowed to make representations to regulatory authorities with regards to wildlife, land use and environmental matters;

—Dénésuline archaeological specimens are exempted from the provisions of the Final Agreement; and

—in the event that any band member has a cabin on Inuit-owned land, title to the site of the cabin will be relinquished by the Inuit to the Crown at the request of the band.

The Fond du Lac Band is not mentioned because, I am told, the plaintiffs' own land use data did not indicate that its members made any use of the lands in Nunavut.

As a condition precedent to its becoming effective, the Final Agreement must be ratified by both the Inuit and the Government of Canada. The Final Agreement does not require a separate act of ratification by the Government of the Northwest Territories, but past practice with respect to comprehensive land claims has been that the Executive Council of the Northwest Territories signifies its approval or rejection of the Final Agreement following the aboriginal ratification vote.

At present, the TFN is preparing for the Inuit ratification vote. A voters list has been compiled and every household has been given a copy of the Final Agreement along with explanatory notes. Community information meetings were commenced in August, 1992. The ratification vote is scheduled for November 3, 4 and 5, 1992. If the Inuit approve the Final Agreement, it will then be submitted to Cabinet for

seront établis pour les bandes et pour les Inuit, à partir des mêmes critères;

—les membres des bandes auront accès aux terres appartenant aux Inuit pour continuer toute exploitation traditionnelle;

—les membres des bandes ne seront pas tenus de donner aux Inuit un droit de préemption au moment de la création de camps de sportifs ou autres types d'entreprises liées à la faune dans des territoires traditionnellement exploités par les bandes;

—les membres des bandes seront autorisés à présenter des observations aux autorités de réglementation relativement aux questions intéressant la faune, l'aménagement du territoire et l'environnement;

—les spécimens archéologiques Dénésuline sont exemptés des dispositions de l'Entente finale;

—à la demande d'une bande, les Inuit abandonneront à l'État le titre de propriété du site où se trouve la cabane d'un membre de la bande située sur des terres appartenant aux Inuit.

La bande Fond du Lac n'est pas mentionnée parce que, m'a-t-on dit, selon les propres données des demandeurs sur l'aménagement du territoire, ses membres n'exploitaient nullement les terres situées dans le Nunavut.

Avant d'entrer en vigueur, l'Entente finale doit être ratifiée par les Inuit et le gouvernement du Canada. Aux termes de l'Entente finale, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest n'a pas à ratifier l'entente; cependant, dans le cas des revendications territoriales globales, le Conseil exécutif des Territoires du Nord-Ouest a l'habitude de signifier son approbation ou son rejet d'une entente finale après le vote de ratification des autochtones.

À l'heure actuelle, la FTN fait les préparatifs pour le vote de ratification des Inuit. Une liste électorale a été établie, et chaque ménage s'est vu remettre un exemplaire de l'Entente finale accompagné de notes explicatives. Des réunions d'information communautaires ont lieu depuis août 1992. Le vote de ratification est prévu pour les 3, 4 et 5 novembre 1992. Si les Inuit approuvent l'Entente finale, celle-ci sera ensuite

their approval, thereafter legislation approving the Final Agreement along with the Nunavut Political Accord will be introduced to Parliament.

The plaintiffs do not feel that the provisions of Article 40 go far enough to protect their rights. They are, by this motion, seeking to stop any further steps being taken towards ratification of the Final Agreement pending determination of their rights.

At the outset, counsel on behalf of the Crown argued that this motion should be dismissed because injunctive relief is not available against the Crown at common law: *C.I.A.C. v. The Queen*, [1984] 2 F.C. 866 (C.A.) and *Grand Council of the Crees (of Quebec) v. R.*, [1982] 1 F.C. 599 (C.A.). The common law has now been codified by virtue of section 22 of the *Crown Liability and Proceedings Act*, [R.S.C., 1985, c. C-50 (as am. by S.C. 1990, c. 8, ss. 21, 28)] which reads:

22. (1) Where in proceedings against the Crown any relief is sought that might, in proceedings between persons, be granted by way of injunction or specific performance, a court shall not, as against the Crown, grant an injunction or make an order for specific performance, but in lieu thereof may make an order declaratory of the rights of the parties.

(2) A court shall not in any proceedings grant relief or make an order against a servant of the Crown that it is not competent to grant or make against the Crown.

Nor can the Crown's immunity be circumvented by seeking injunctive relief against a servant or minister of the Crown unless he/she acts beyond the scope of his/her statutory authority: *Lodge v. Minister of Employment and Immigration*, [1979] 1 F.C. 775 (C.A.) and *Pacific Salmon Industries Inc. v. The Queen*, [1985] 1 F.C. 504 (T.D.).

That may be so, but at present, I am being asked to put a stop to the next step in the ratification process, the Inuit vote. This does not involve the Crown or a Crown agency. Only if the vote ratifies the agreement will the Crown then have any authority to act and then the Crown's immunity will become an issue.

It was also suggested by both counsel for the Crown and counsel for the Government of the Northwest Territories that interlocutory injunctions should

présentée au Cabinet pour agrément; par la suite, des lois entérinant l'Entente finale et l'accord politique du Nunavut seront présentées au Parlement.

Les demandeurs estiment que les dispositions de l'article 40 ne protègent pas suffisamment leurs droits. Par la présente requête, ils cherchent à interrompre le processus de ratification de l'Entente finale en attendant qu'il soit statué sur leurs droits.

D'entrée de jeu, l'avocat du ministère public a soutenu que la présente requête devait être rejetée parce qu'une injonction ne peut être décernée contre l'État en vertu de la common law; voir les arrêts *C.I.A.C. c. La Reine*, [1984] 2 C.F. 866 (C.A.) et *Le Grand Council of the Crees (of Quebec) c. R.*, [1982] 1 C.F. 599 (C.A.). La common law a maintenant été codifiée à l'article 22 de la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif* [L.R.C. (1985), ch. C-50 (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 21, 28)] qui dispose:

22. (1) Le tribunal ne peut, lorsqu'il connaît d'une demande visant l'État, assujettir celui-ci à une injonction ou à une ordonnance d'exécution mais, dans les cas où ces recours pourraient être exercés entre particuliers, il peut, pour en tenir lieu, déclarer les droits des parties.

(2) Le tribunal ne peut, dans aucune poursuite, rendre contre un préposé de l'État de décision qu'il n'a pas compétence pour rendre contre l'État.

On ne peut pas non plus contourner l'immunité de l'État en demandant que soit prononcée une injonction contre un fonctionnaire ou un ministre à moins qu'il n'ait outrepassé les pouvoirs que lui accorde la loi; voir l'arrêt *Lodge c. Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1979] 1 C.F. 775 (C.A.) et le jugement *Pacific Salmon Industries Inc. c. La Reine*, [1985] 1 C.F. 504 (1^{re} inst.).

Ceci est peut-être vrai. Cependant, en l'espèce, on me demande de bloquer la prochaine étape du processus de ratification, savoir le vote des Inuit. Cette question n'intéresse ni l'État, ni un organisme d'État. L'État n'aura le pouvoir d'agir que si le vote ratifie l'entente, et ce n'est qu'à ce moment-là qu'il pourra être question de l'immunité de l'État.

Les avocats du ministère public et du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest ont également prétendu que des injonctions interlocutoires ne

not be granted if it is premature to do so in the circumstances, *Inuvialuit Regional Corp. v. Canada*, [1992] 2 F.C. 502 (T.D.), and that the plaintiffs' motion in the present case is premature in that the Inuit ratification vote has not yet been conducted, the result of that vote is unknown, they may not approve it and even if they do approve it, it cannot come into effect unless and until Cabinet approves it.

In *Inuvialuit Regional Corp.*, *supra*, Reed J. refused to grant a writ of prohibition because the parties' dispute could be settled very quickly by bringing the action on by way of an expedited hearing. She felt it would not be appropriate for the Court to interfere and prevent further action being taken on the basis of what may turn out to be a resolved issue. It appears to me in the present case, that this action is not going to be heard and resolved before ratification takes place and that the reasoning applied by my learned colleague does not apply. I am also of the view that there is considerable momentum in favour of ratification by the Inuit. Accordingly, I am not prepared to dismiss the plaintiffs' motion on the grounds that it is premature, and I therefore must consider their prayer for relief on its merits.

An interlocutory injunction is considered an exceptional remedy founded in the principles of equity. As Lord Diplock pointed out in *American Cyanamid Co v Ethicon Ltd*, [1975] 1 All ER 504 (H.L.), at page 509:

The object of the interlocutory injunction is to protect the plaintiff against injury by violation of his right for which he could not be adequately compensated in damages recoverable in the action if the uncertainty were resolved in his favour at the trial; but the plaintiff's need for such protection must be weighed against the corresponding need of the defendant to be protected against injury resulting from his having been prevented from exercising his own legal rights for which he could not be adequately compensated under the plaintiff's undertaking in damages if the uncertainty were resolved in the defendant's favour at the trial. The court must weigh one need against another and determine where "the balance of convenience" lies.

The principles enunciated by Lord Diplock in *American Cyanamid*, *supra*, have been adopted by the Federal Court of Appeal in *Turbo Resources Ltd.*

devaient pas être accordées s'il était prématuré de le faire, compte tenu des circonstances; voir *Société Inuvialuit régionale c. Canada*, [1992] 2 C.F. 502 (1^{re} inst.); or, selon eux, la requête des demandeurs en l'espèce était prématurée puisque le vote de ratification des Inuit n'avait pas encore eu lieu; le résultat de ce vote n'était pas connu et il se pouvait qu'ils rejettent l'Entente; même s'ils l'approuvaient, l'Entente ne pourrait entrer en vigueur sans l'agrément du Cabinet.

Dans le jugement *Société Inuvialuit régionale*, précité, le juge Reed a refusé de décerner un bref de prohibition parce que le litige opposant les parties pouvait être tranché très rapidement grâce à l'audition accélérée de l'action. Elle estimait inopportun que la Cour intervienne et empêche que d'autres mesures ne soient prises à partir de ce qui pourrait s'avérer être une question résolue. Il me semble qu'en l'espèce, la présente action ne sera pas entendue et résolue avant la ratification et que le raisonnement suivi par ma collègue ne s'applique pas. Je suis également d'avis qu'il y a actuellement une forte tendance en faveur d'une ratification par les Inuit. Par conséquent, je ne suis pas disposé à rejeter la requête des demandeurs au motif qu'elle serait prématurée; je dois donc examiner leur requête sur le fond.

Une injonction interlocutoire est considérée comme un recours exceptionnel fondé sur les principes de l'*equity*. Comme l'a souligné lord Diplock dans l'arrêt *American Cyanamid Co v Ethicon Ltd*, [1975] 1 All ER 504 (H.L.), à la page 509:

[TRADUCTION] L'objet d'une injonction interlocutoire est de protéger le demandeur contre le préjudice, résultant de la violation de son droit, qui ne pourrait être adéquatement réparé par des dommages-intérêts recouvrables dans l'action si l'affaire devait être tranchée en faveur dudit demandeur au moment de l'instruction; toutefois, le besoin d'une telle protection pour le demandeur doit être évalué en fonction du besoin correspondant du défendeur d'être protégé contre le préjudice qui découle du fait qu'on l'a empêché d'exercer les droits que lui confère la loi et qui ne peut être adéquatement réparé par l'engagement du demandeur de verser des dommages-intérêts si l'affaire était tranchée en faveur du défendeur à l'instruction. Le tribunal doit évaluer les besoins l'un en fonction de l'autre et déterminé quelle est «la répartition des inconvénients».

Les principes énoncés par lord Diplock dans l'arrêt *American Cyanamid*, précité, ont été adoptés par la Cour d'appel fédérale dans les arrêts *Turbo Resources*

v. Petro Canada Inc., [1989] 2 F.C. 451 and *Syntex Inc. v. Novopharm Ltd.* (1991), 36 C.P.R. (3d) 129.

These principles necessitate an examination of three questions. First whether the applicant can meet the threshold test of establishing that there is a serious issue to be tried. If so, whether either party can establish irreparable harm for which damages would not be an adequate remedy should the injunction be granted or denied. The Court must then consider where the balance of convenience lies.

In the present case, the plaintiffs state that there is a serious issue to be tried; that they have existing treaty rights that extend into the southwestern portion of Nunavut. It was submitted that Indian treaties should be given a fair, large and liberal construction in favour of the Indians; that treaties should be construed, not according to the technical meaning of their words, but rather in the sense that they would naturally be understood by the Indians; *Nowegijick v. The Queen*, [1983] 1 S.C.R. 29 and *Simon v. The Queen et al.*, [1985] 2 S.C.R. 387. Counsel, on behalf of the plaintiffs went on to argue that the boundaries of Treaties No. 8 and No. 10 are not as described in the written versions of the treaties and that there was no agreement between the parties that the treaties would limit their homelands to the metes and bounds descriptions contained therein. The Indians were assured at the signing of these treaties that their lands would remain theirs "as long as the land lasts, the sun shines, the rivers flow and the big rock doesn't move", and that they never would have agreed to give up the lands in the North which they have depended upon for their very survival. Likewise, it was argued that the Government never intended that the Indians would be deprived of these lands and that their conduct indicates that they were being allowed to exercise their treaty rights throughout their traditional lands. Alternatively, it was submitted that they have, at common law, unextinguished aboriginal title in these lands based on use and occupancy.

Ltd. c. Petro Canada Inc., [1989] 2 C.F. 451 (C.A.) et *Syntex Inc. c. Novopharm Ltd.* (1991), 36 C.P.R. (3d) 129.

Ces principes nous obligent à examiner trois questions. Premièrement, il faut se demander si le requérant peut remplir le critère préliminaire qui consiste à établir l'existence d'une question sérieuse à trancher. Dans l'affirmative, il faut se demander si l'une ou l'autre des parties peut établir l'existence d'un préjudice irréparable qui ne serait pas susceptible d'être indemnisé par des dommages-intérêts si l'injonction devait être accordée ou refusée. La Cour doit ensuite tenir compte de la prépondérance des inconvénients.

Les demandeurs affirment qu'il y a une question sérieuse à trancher en l'espèce; ils allèguent également avoir des droits existants, issus de traités, sur un territoire qui se prolonge dans la partie sud-ouest du Nunavut. Selon eux, il y a lieu de donner aux traités conclus par les Indiens une interprétation juste, large et libérale en faveur de ces derniers; ils soutiennent que les traités devraient être interprétés, non pas selon le sens strict de leur langage, mais selon ce qui serait, pour les Indiens, le sens naturel de ce langage; voir les arrêts *Nowegijick c. La Reine*, [1983] 1 R.C.S. 29 et *Simon c. La Reine et autres*, [1985] 2 R.C.S. 387. L'avocat des demandeurs a ensuite plaidé que les limites établies dans les traités nos 8 et 10 ne correspondaient pas à ce qui était décrit dans les textes de ces traités; selon lui, les parties n'avaient pas convenu que les traités limiteraient les terres des Indiens aux tenants et aboutissants qui y étaient énoncés. À la signature de ces traités, on avait promis aux Indiens que leurs terres continueraient à leur appartenir [TRADUCTION] «tant que la terre existera, tant que le soleil brillera, tant que les rivières couleront et tant que la grande pierre restera immobile»; selon les demandeurs, les Indiens n'auraient jamais renoncé aux terres du Nord dont leur survie même dépendait. Pareillement, les demandeurs ont plaidé que le gouvernement n'avait jamais voulu que les Indiens soient privés de ces terres et que leurs actions indiquent qu'ils avaient été autorisés à exercer leurs droits issus de traités sur l'ensemble de leurs terres ancestrales. À titre subsidiaire, les demandeurs ont plaidé qu'ils avaient, en vertu de la common law, un titre ancestral non éteint sur ces terres, titre fondé sur l'exploitation et l'occupation.

Counsel for the plaintiffs went on to suggest that, even if a court were to determine that the treaty boundaries are as described, and that the “blanket extinguishment clauses” contained in both treaties are effective, the language of the treaties gives the Indians rights which extend beyond the borders of the treaties. In particular, the written text of the treaties states that the Indians are giving up their rights in respect of a particular area. The “blanket extinguishment clause” makes that purported surrender even broader:

AND ALSO the said Indian rights, titles and privileges whatsoever to all other lands wherever situated in the Northwest Territories, British Columbia, or in any other portion of the Dominion of Canada.

However, as counsel pointed out, immediately following this clause, the treaty rights of the Indians are set out as follows:

And Her Majesty the Queen HEREBY AGREES with the said Indians that they shall have right to pursue their usual vocations of hunting, trapping and fishing throughout the tract surrendered as heretofore described . . . [Emphasis added.]

Counsel, on behalf of the TFN, submitted that there was no serious issue to be tried here; that the expert evidence and affidavits filed on the plaintiffs’ behalf do not support their claim to “exclusive use and occupancy” of that part of their homelands which they allege is within the Nunavut settlement area; that in contrast, there is ample evidence that the Inuit have a valid claim to all of the lands within this district. Furthermore, it was submitted that the plain wording of the treaties made it clear that whatever aboriginal title the plaintiffs may have had to these lands, such title was surrendered when the plaintiffs took the benefits of the treaties and requested that reserves be set aside for them in northern Saskatchewan.

Unquestionably, the evidence before me as to the “use and occupancy” of these lands was inconsistent and it is obvious that there are inherent weaknesses in the “map biography” technique. My present role however is not to adjudicate on the evidence before me, that will be done at trial. I must be satisfied however that there is a serious issue to be tried on the

L’avocat des demandeurs a ensuite prétendu que même si un tribunal devait décider que les limites établies par les traités correspondaient à ce qui y était énoncé, et que les [TRADUCTION] «clauses d’extinction globale» stipulées dans les deux traités étaient exécutoires, les traités donnaient aux Indiens des droits qui s’étendaient au-delà des limites qui y étaient établies. En particulier, les traités prévoient expressément que les Indiens renoncent à leurs droits à l’égard d’un territoire donné. La «clause d’extinction globale» élargit davantage ce prétendu abandon:

ET AUSSI tous leurs droits, titres et privilèges quelconques à toutes autres terres situées dans les Territoires du Nord-Ouest, la Colombie-Britannique ou dans toute autre partie du Canada.

Cependant, comme l’a signalé l’avocat des demandeurs, immédiatement après cette clause, les droits des Indiens issus des traités sont énoncés en ces termes:

Et Sa Majesté la Reine CONVIENT PAR LES PRÉSENTES avec les dits sauvages qu’ils auront le droit de se livrer à leurs occupations ordinaires de la chasse au fusil, de la chasse au piège et de la pêche dans l’étendue de pays cédée telle que ci-dessus décrite . . . [C’est moi qui souligne.]

L’avocat de la FTN a soutenu qu’il n’y avait pas de question sérieuse à trancher en l’espèce; selon lui, la preuve d’expert et les affidavits déposés pour le compte des demandeurs ne permettent pas de prouver leurs allégations «d’exploitation et d’occupation exclusives» de cette partie de leurs terres qui, prétendent-ils, serait située dans la région du Nunavut; par ailleurs, une preuve abondante tend à établir que les Inuit peuvent valablement revendiquer toutes les terres situées dans ce district. En outre, selon la défenderesse, aux termes des traités, il était clair que le titre ancestral qu’auraient pu avoir les demandeurs sur ces terres a été abandonné lorsque ces derniers se sont prévalus des traités et lorsqu’ils ont demandé que des réserves soient établies pour eux dans le nord de la Saskatchewan.

Incontestablement, la preuve dont j’ai connaissance quant à «l’exploitation et l’occupation» de ces terres présentait des contradictions; en outre, il est évident que la méthode de la «biographie cartographique» comporte des failles inhérentes. Cependant, je ne suis pas appelé maintenant à statuer sur la preuve dont j’ai connaissance; il faudra attendre l’ins-

facts that are before me and it is not necessary that these facts establish a *prima facie* case. I am of the view that there is a serious issue to be tried in the present case and that the plaintiffs have met this first threshold test.

Counsel for the Crown was prepared to concede that the plaintiffs might be able to raise a serious issue with respect to their claim, but he went on to add that they are not able to establish that they will suffer irreparable harm, or indeed any harm, if the injunction were not granted.

The plaintiffs disagree. They submit that if the Final Agreement is ratified, or concluded and they later succeed in obtaining recognition in Court of their rights to the lands covered by the Agreement, they may not be able to achieve recognition of the full spectrum of rights to which they are entitled, these rights would be extinguished or alternatively, would have no practical significance and that this constitutes irreparable harm not compensable by a monetary award.

If the Final Agreement is concluded, fee simple ownership as well as other rights would vest in the Inuit and would have constitutional force under section 35 of the *Constitution Act, 1982*. The plaintiffs fear that no jurisdiction exists to reverse the granting of fee simple ownership, that the grant would be irreversible. Additionally, can section 35 be used to dislodge rights which it has previously entrenched? There is no case law with regards to competing section 35 rights and they feel that it is far from certain that they would be able to overturn any terms of the Agreement. Could they have the Agreement declared constitutionally invalid? Would the effect be to void the entire Agreement and dismantle the entire government? Even if it were declared void only in relation to lands claimed by the plaintiffs, it was argued that massive changes would be required. It is the plaintiffs' submission therefore that recognition of their legal rights would be "hollow", the lands "crucial to their economic survival" would have irrevocably vested in the hands of the Inuit.

truction. Néanmoins, je dois être convaincu, d'après les faits dont j'ai connaissance, qu'il y a une question sérieuse à trancher et il n'est pas nécessaire que ces faits établissent une apparence de droit. J'estime qu'il y a une question sérieuse à trancher en l'espèce et que les demandeurs ont rempli ce premier critère préliminaire.

L'avocat du ministère public était disposé à admettre que les demandeurs pouvaient peut-être soulever une question sérieuse à l'égard de leur revendication, mais il a ajouté que ceux-ci n'étaient pas en mesure d'établir qu'ils subiraient un préjudice irréparable, ou un préjudice tout court, si l'injonction n'était pas accordée.

Les demandeurs ne sont pas de cet avis. Selon eux, si l'Entente finale était ratifiée ou conclue et s'ils réussissaient par la suite à obtenir une reconnaissance judiciaire de leurs droits sur les terres visées par l'Entente, ils risqueraient de ne pas se voir reconnaître l'intégralité de leurs droits, ces droits seraient éteints ou, à titre subsidiaire, n'auraient aucune importance pratique; selon eux, il s'agit là d'un préjudice irréparable qui ne serait pas susceptible d'être indemnisé par l'adjudication d'une somme d'argent.

Si l'Entente finale était conclue, un droit de propriété en fief simple ainsi que d'autres droits seraient dévolus aux Inuit et auraient force constitutionnelle en vertu de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Les demandeurs craignent que personne n'ait compétence pour infirmer l'octroi du droit de propriété en fief simple et que tel octroi ne soit irréversible. En outre, ils se demandent si l'article 35 peut être invoqué pour infirmer des droits qui ont déjà été enchâssés sous son empire. Il n'existe aucune jurisprudence sur les droits concurrentiels conférés par l'article 35 et les demandeurs sont loin d'être certains de pouvoir faire tomber des conditions de l'Entente. Pourraient-ils faire déclarer invalide l'Entente au plan constitutionnel? Cela aurait-il pour effet d'annuler toute l'Entente et de dissoudre le gouvernement au complet? Selon les demandeurs, même si l'Entente était déclarée nulle uniquement en ce qui a trait aux terres qu'ils revendiquaient, cela nécessiterait d'importants changements. Par conséquent, les demandeurs prétendent que la reconnaissance de leurs droits juridiques serait «illusoire», et que les terres [TRA-

I was referred to the case of *MacMillan Bloedel Ltd. v. Mullin; Martin v. R. in Right of B.C.*, [1985] 3 W.W.R. 577 (B.C.C.A.). In this case, the applicants sought to enjoin the respondent logging company from clear-cut logging an area on Meares Island. At pages 591-592, Seaton J.A. held as follows:

It appears that the area to be logged will be wholly logged. The forest that the Indians know and use will be permanently destroyed . . . Finally, the island's symbolic value will be gone. The subject matter of the trial will have been destroyed before the rights are decided.

If logging proceeds and it turns out that the Indians have the right to the area with the trees standing, it will no longer be possible to give them that right. The area will have been logged. The courts will not be able to do justice in the circumstances. This is the sort of result that the courts have attempted to prevent by granting injunctions.

It is the plaintiffs' submission that the facts in the present case are on all fours with those in the *Mac-Millan Bloedel* case.

Additionally, in *Guerin et al. v. The Queen et al.*, [1984] 2 S.C.R. 335, the Crown was found to be in breach of a fiduciary duty owed to the appellant band. The Court however did not void the deal which was found to be in breach of this duty, rather they awarded the appellants damages. The plaintiffs in the present case submit that damages could not compensate them for a loss of their way of life.

It was also submitted that the Crown has a fiduciary obligation to the Indians with respect to the lands it holds for them and that this "duty" should limit the Crown's ability to deal with the lands which are the subject-matter of this dispute until such a time as the plaintiffs' rights are ascertained: *Canadian Pacific Ltd. v. Paul*, [1988] 2 S.C.R. 654. It was argued that the Crown, in proceeding as it has, has breached its duty to the plaintiffs and has placed itself in a position of conflict of interest, and that the public interest favoured the granting of an injunction to stop the Crown's "illegal" conduct.

DUCTION] «cruciales à leur survie économique» seraient irrévocablement dévolues aux Inuit.

Les demandeurs m'ont cité l'arrêt *MacMillan Bloedel Ltd. v. Mullin; Martin v. R. in Right of B.C.*, [1985] 3 W.W.R. 577 (C.A.C.-B.). Dans cette affaire, les requérants avaient tenté d'empêcher l'intimée, une société d'exploitation forestière, de faire une coupe à blanc dans un territoire situé sur Meares Island. Aux pages 591 et 592 de l'arrêt, le juge Seaton, J.C.A., a statué comme suit:

[TRADUCTION] Apparemment, la zone fera l'objet d'une coupe à blanc. La forêt que connaissent et exploitent les Indiens sera détruite à jamais . . . Enfin, l'île n'aura plus de valeur symbolique. L'objet de l'instruction aura été détruit avant qu'il n'ait été statué sur les droits en cause.

Si l'exploitation forestière se poursuit et qu'il s'avère que les Indiens ont un droit sur la zone, y compris la forêt qui s'y trouve, ils ne seront plus en mesure de jouir de ce droit. La région aura été complètement exploitée. Les tribunaux ne seront plus en mesure de rendre justice en l'espèce. Voilà le genre de résultat que tentent d'empêcher les tribunaux lorsqu'ils décernent des injonctions.

Les demandeurs prétendent que les faits en l'espèce sont absolument analogues à ceux de l'affaire *Mac-Millan Bloedel*.

En outre, dans l'arrêt *Guerin et autres c. La Reine et autre*, [1984] 2 R.C.S. 335, la Cour suprême a jugé que l'État avait manqué à son obligation fiduciaire envers la bande appelante. Cependant, la Cour n'a pas annulé l'entente qu'elle avait jugé être en violation de cette obligation, mais a plutôt adjugé des dommages-intérêts aux appelants. Les demandeurs en l'espèce prétendent que des dommages-intérêts ne pourraient pas les indemniser pour la perte de leur mode de vie.

Les demandeurs ont également fait valoir que l'État avait une obligation fiduciaire envers les Indiens à l'égard des terres qu'il détenait pour ces derniers et que cette «obligation» devrait limiter l'habilité de l'État à conclure des ententes relativement aux terres visées par le présent litige tant que les droits des demandeurs n'auront pas été déterminés; voir l'arrêt *Canadien Pacifique Ltée c. Paul*, [1988] 2 R.C.S. 654. Les demandeurs ont soutenu que l'État, en agissant comme il l'avait fait, avait manqué à son obligation envers les demandeurs et s'était placé en situation de conflit d'intérêts; selon eux, l'intérêt

In response, counsel for the Crown denied the allegation that the Crown was breaching its fiduciary obligations. Counsel stated that the Crown found itself in an unenviable position in which the plaintiffs were using the Inuit land claim negotiations as a forum for advancing their own claim. Counsel submitted that the Crown, in attempting to finalize its negotiations with the Inuit has in fact been protecting the plaintiffs' interests by inserting Article 40 as a term of the Final Agreement. Counsel went on to add that "the full spectrum of rights" to which the plaintiffs may become entitled would not be extinguished, impaired, eroded or adversely affected by the Final Agreement.

In this regard I was told that, if it is determined that the plaintiff bands have existing treaty rights in the disputed area, these rights are as described in Treaty No. 10:

And His Majesty the King hereby agrees with the said Indians that they shall have the right to pursue their usual vocations of hunting, trapping and fishing throughout the territory surrendered as heretofore described, subject to such regulations as may from time to time be made by the government of the country acting under the authority of His Majesty and saving and excepting such tracts as may be required or as may be taken up from time to time for settlement, mining, lumbering, trading or other purposes. [Emphasis added.]

The Final Agreement expressly recognizes the Indians' rights to hunt, trap and fish in Nunavut and in addition, it gives them the right to create wildlife-related ventures, the right to travel in the area and to reside in their existing cabins. Rather than extinguish their rights, it was submitted that Article 40 confirms the plaintiffs' traditional use of these lands and guarantees that they can continue to use the land in the future. If any restrictions are imposed on wildlife harvesting, they will be imposed on the plaintiffs and the Inuit alike, on an equal basis. In the event the plaintiffs do not succeed in their action, Article 40 actually confers rights on them.

Counsel representing the TFN suggested that the plaintiffs' fears about the alienation of lands and the ensuing irreparable harm if it is subsequently deter-

public militait en faveur d'une injonction pour mettre un terme à la conduite «illégal» de l'État.

En guise de réponse, l'avocat du ministère public a nié l'allégation selon laquelle l'État manquait à ses obligations fiduciaires. Il a affirmé que l'État se trouvait dans la situation ingrate où les demandeurs se servaient des négociations sur la revendication territoriale des Inuit comme tribune pour faire valoir leur propre revendication. Il a prétendu que l'État, en essayant de conclure ces négociations avec les Inuit, protégerait en réalité les intérêts des demandeurs en stipulant l'article 40 dans l'Entente finale. Il a ajouté que «l'intégralité des droits» dont pourraient bénéficier les demandeurs ne serait pas éteinte, restreinte, diminuée ou défavorablement touchée par l'Entente finale.

À cet égard, me dit-on, s'il était jugé que les bandes demanderesse avaient des droits existants issus de traités dans le territoire en cause, il s'agirait des droits énoncés dans le traité n° 10:

Et Sa Majesté le roi par les présentes convient avec les dits sauvages qu'ils auront le droit de continuer leurs goûts pour la chasse, la course à la trappe et la pêche par tout le territoire rétrocedé ainsi qu'il est ci-dessus décrit, sauf les règlements qui pourront de temps à autre être faits par le gouvernement du pays agissant sous l'autorité de Sa Majesté, et sauf et excepté les étendus qui peuvent être requises ou qui pourront être prises de temps à autre pour la colonisation, les mines, l'industrie du bois, le commerce ou d'autres fins. [C'est moi qui souligne.]

L'Entente finale reconnaît expressément le droit des Indiens de chasser, de piéger et de pêcher dans le Nunavut; en outre, elle leur donne le droit de créer des entreprises liées à la faune, le droit de se déplacer dans le territoire et le droit de vivre dans les cabanes qu'ils ont déjà. Selon les défendeurs, l'article 40, plutôt que d'éteindre les droits des demandeurs, confirme leur exploitation traditionnelle de ces terres et leur garantit l'exploitation de ces terres dans l'avenir. Si des limites devaient être imposées sur l'exploitation de la faune, elles seraient pareillement imposées aux demandeurs et aux Inuit. Si l'action des demandeurs devait être rejetée, l'article 40 se trouve en fait à leur conférer des droits.

L'avocat de la FTN qualifie de non fondées et d'exagérées les craintes des demandeurs au sujet de l'aliénation des terres et du préjudice irréparable qui

mined that they have unextinguished aboriginal title, are both unfounded and exaggerated. While the map attached to the affidavit of Dr. Peter J. Usher seems to indicate that the plaintiffs can lay claim to a large area, when counsel transposed Dr. Usher's data on a larger map, to scale, the area of land use and occupancy actually being claimed, consists of a small irregular piece of land in the extreme southwest corner of Nunavut. The only land to be owned by the Inuit within this area, is a 392.5 square mile tract of land around Ennadai Lake. The Indians are guaranteed access to this parcel by Article 40.X.4 of the Final Agreement. As counsel pointed out, the remaining land within the area claimed by the plaintiffs is held by the Crown who can deal with it as it sees fit in the event it enters into land negotiations with the plaintiffs.

Finally, it was submitted by the defendants that the Final Agreement provides complete protection for the plaintiffs. Article 40.1.1 provides that nothing in the Final Agreement is to be construed as affecting any subsisting treaty or other aboriginal rights which the plaintiffs may have in Nunavut. The argument was advanced that even if one were to put the plaintiffs' claim at its highest, they would not suffer any harm if the Final Agreement came into force. If they eventually established that they have rights to the lands in question, Article 2.15.5(b) of the Final Agreement states that these rights would have to be accommodated and the Crown would be required to indemnify the Inuit. The Agreement would be void only to the extent that it violated the plaintiffs' rights. The new government would not have to be disbanded, the plaintiffs are presently subject to a number of jurisdictions, namely Manitoba, Saskatchewan and the Northwest Territories as they use their traditional lands.

The defendants on the other hand, state that, if an injunction is granted, they would suffer irreparable harm. All the Inuit would suffer, not just those in the Keewatin district. The Final Agreement would remain without force or effect. All the economic, social and educational benefits that are to flow to the Inuit under the Agreement would be delayed as well

s'ensuivrait s'il était jugé plus tard qu'ils avaient toujours un titre ancestral. Bien que la carte annexée à l'affidavit du Dr Peter J. Usher semble indiquer que les demandeurs peuvent revendiquer un territoire important, lorsque l'avocat des défendeurs a transposé les données du Dr Usher sur une carte plus grande, à l'échelle, le territoire que les demandeurs allèguent effectivement exploiter et occuper consiste en une petite étendue de terre de forme irrégulière située dans l'extrême sud-ouest du Nunavut. La seule terre qui appartiendra aux Inuit dans ce territoire est une étendue de terre de 392,5 milles carrés autour du lac Ennadai. Les Indiens se voient garantir l'accès à cette parcelle par l'article 40.X.4 de l'Entente finale. Comme l'a signalé l'avocat des défendeurs, les autres terres comprises dans le territoire revendiqué par les demandeurs sont détenues par l'État qui peut en faire ce qu'il veut s'il devait entreprendre, avec les demandeurs, des négociations sur des questions territoriales.

Enfin, les défendeurs ont prétendu que l'Entente finale offrait une protection complète aux demandeurs. L'article 40.1.1 prévoit que l'Entente finale n'a pas pour effet de modifier les droits résiduels—ancestraux ou issus de traités—que les demandeurs pourraient avoir dans le Nunavut. Les défendeurs ont fait valoir que, même si la revendication des demandeurs était entièrement fondée, ces derniers ne subiraient aucun préjudice si l'Entente finale entrait en vigueur. Si les demandeurs établissaient éventuellement qu'ils avaient des droits sur les terres en cause, l'article 2.15.5(b) de l'Entente finale prévoit que ces droits devront être respectés et que l'État devra indemniser les Inuit. L'Entente serait nulle seulement dans la mesure où elle violerait les droits des demandeurs. Il ne serait pas nécessaire de dissoudre le nouveau gouvernement: en effet, à l'heure actuelle, les demandeurs relèvent de l'autorité de plusieurs circonscriptions, savoir le Manitoba, la Saskatchewan et les Territoires du Nord-Ouest, tout en exploitant leurs terres traditionnelles.

Par ailleurs, les défendeurs affirment que si une injonction était accordée, ils subiraient un préjudice irréparable. Tous les Inuit en subiraient les conséquences, et non seulement ceux du district du Keewatin. L'Entente finale demeurerait sans effet. Tous les avantages économiques, sociaux et scolaires dont les Inuit doivent bénéficier en vertu de l'Entente seraient

as the establishment of the new territorial government. Counsel for the TFN stated that the Inuit would suffer a substantial loss of income: \$54 million on signing, payment of \$13 million for training purposes and another \$4 million to create an Inuit Implementation Trust Fund. I was also told that, at present, there is a freeze on the granting of new interests in lands, such as mining claims, and that they doubt that this freeze will be maintained much longer with the result that many areas selected for Inuit ownership may become encumbered by new interests granted to third parties. Additionally, approximately \$3,560,000 has been spent on the ratification process to date and this sum would be "wasted".

Counsel on behalf of the Crown went on to add that there is a very real risk that if the Final Agreement were placed in abeyance for any substantial period of time, it may subsequently be impossible to revive it. Given its size and complexity and the number of competing interests with which it deals, any significant delay may result in the unravelling of the present consensus. If this occurs, it will defeat not only the Final Agreement, but the progress that has been made toward the division of the Northwest Territories and the restructuring of government in the North. Accordingly, it was submitted that the harm which both Canada and the Inuit would suffer, if an injunction were granted, would be far greater than any harm which the plaintiffs might sustain if the injunction is refused.

I agree. I am not convinced that the plaintiffs will suffer irreparable harm if I refuse to grant them the relief sought. It appears to me that the Final Agreement provides protection for whatever treaty and/or aboriginal rights the plaintiffs may be found to have, and in fact may give them legally recognized rights which they presently don't have.

I am not convinced that the defendants will suffer harm if I should grant an injunction by virtue of the fact that they won't receive the economic, social and educational benefits due them under the terms of the

retardés, tout comme l'établissement d'un nouveau gouvernement territorial. L'avocat de la FTN a affirmé que les Inuit subiraient un important manque à gagner: 54 \$ millions à la signature de l'Entente, la somme de 13 \$ millions destinée à la formation et la somme supplémentaire de 4 \$ millions pour la création, en faveur des Inuit, d'un fonds en fiducie de mise en œuvre. Les défendeurs m'ont également informé qu'à l'heure actuelle, aucun nouveau droit n'était accordé sur les terres, notamment les claims miniers; or, les défendeurs doutaient que ce «gel» soit maintenu longtemps encore, si bien que plusieurs territoires sur lesquels les Inuit auraient un droit de propriété en vertu de l'Entente pourraient être grevés par de nouveaux droits accordés à des tiers. De plus, environ 3 560 000 \$ ont été dépensés jusqu'à présent en vue de la ratification de l'Entente, et ce montant risque d'être «gaspillé».

L'avocat du ministère public a ajouté que l'Entente finale pourrait vraiment demeurer lettre morte si elle devait être suspendue le moins longtemps possible. Vu son importance et sa complexité, ainsi que le nombre d'intérêts concurrentiels sur lesquels elle porte, tout retard important pourrait entraîner la désintégration du consensus actuel. Ce résultat marquerait non seulement l'échec de l'Entente finale, mais également l'échec du progrès qui avait été réalisé jusqu'ici en vue de diviser les Territoires du Nord-Ouest et restructurer le gouvernement du Nord. Par conséquent, selon les défendeurs, le préjudice que subiraient à la fois le Canada et les Inuit, si une injonction était accordée, serait beaucoup plus important que le préjudice que pourrait éventuellement subir les demandeurs si l'injonction était refusée.

Je suis d'accord. Je ne suis pas convaincu que les demandeurs subiraient un préjudice irréparable si je refusais de leur accorder la réparation demandée. Il me semble que l'Entente finale protège les droits—ancestraux ou issus de traités—que les demandeurs pourraient se voir reconnaître et qu'en fait, elle leur accorde peut-être des droits juridiques qu'ils n'ont pas actuellement.

Je ne suis pas convaincu que, si j'accordais une injonction, les défendeurs subiraient un préjudice, du fait qu'ils ne recevraient pas les avantages économiques, sociaux et scolaires qui leur sont dûs aux

Agreement. Delay and inconvenience do not constitute irreparable harm. What does concern me is the risk of consensus unravelling should I grant the injunction. This Agreement is the product of many years of negotiation. It involves a number of complex issues. As well, the future division of the Northwest Territories is contingent upon the implementation of this Agreement, and this is a matter of concern to all Canadians. On the facts before me, this is a risk I am not prepared to take.

Having due regard to the risk of harm to the plaintiffs should I not grant an injunction and the risk of harm to the defendants should I grant the relief being sought, the balance of convenience clearly favours the defendants.

Even if I were to have found that the plaintiffs' interests might be severely prejudiced, this is, in my opinion, a case where regard could be had to the public interest in accordance with the Supreme Court's decision in *Manitoba (Attorney General) v. Metropolitan Stores Ltd.*, [1987] 1 S.C.R. 110. What the plaintiffs are seeking in this action is a declaration of their rights as they perceive them to be and a declaration that the TFN Agreement is invalid in so far as it infringes these rights. What the plaintiffs are in effect asking this Court to do in this application, is to set aside the entire TFN Agreement and along with it the future division of the Northwest Territories. Public interest in the future development of the North would certainly tip the balance of convenience in the defendants' favour. Accordingly, this application is dismissed.

In closing, I would encourage the defendants to include members of the Fond du Lac Band in the Article 40 provisions of the Final Agreement. Although the plaintiffs have not established significant use by members of this Band of the lands in question, I am told that membership in the Fond du Lac and Black Lake bands is interchangeable, the two bands having at one time existed as one. I can see no useful purpose being served by denying members of

termes de l'Entente. Les retards et les inconvénients ne constituent pas un préjudice irréparable. Par ailleurs, je crains que le consensus ne risque de se désintégrer si j'accorde l'injonction. Cette Entente est le fruit de plusieurs années de négociations. Elle intéresse plusieurs questions complexes. En outre, la manière dont seront divisés les Territoires du Nord-Ouest dépend de la mise en œuvre de l'Entente et cette question intéresse tous les Canadiens. Vu les faits dont j'ai connaissance, c'est un risque que je ne suis pas disposé à prendre.

Compte tenu, comme il convient, du préjudice que risquent de subir les demandeurs si je n'accorde pas l'injonction et du risque du préjudice que risquent de subir les défendeurs si je devais l'accorder, la prépondérance des inconvénients favorise clairement les défendeurs.

Même si j'avais conclu que les demandeurs risquaient de subir un préjudice grave, il s'agit ici d'un cas, à mon avis, où il y a lieu de tenir compte de l'intérêt public conformément à l'arrêt de la Cour suprême dans l'affaire *Manitoba (Procureur général) c. Metropolitan Stores Ltd.*, [1987] 1 R.C.S. 110. Dans la présente action, les demandeurs sollicitent un jugement déclaratoire portant confirmation de leurs droits tels qu'ils les perçoivent et un jugement déclaratoire portant que l'Entente intervenue avec la FTN est invalide dans la mesure où elle enfreint ces droits. Dans la présente requête, les demandeurs se trouvent en fait à demander à cette Cour d'annuler entièrement l'entente intervenue avec la FTN ainsi que la manière dont seront divisés les Territoires du Nord-Ouest. L'intérêt public pour la mise en valeur future du Nord tendrait certainement à faire jouer la prépondérance des inconvénients en faveur des défendeurs. Par conséquent, la présente requête est rejetée.

Pour terminer, j'encourage les défendeurs à faire en sorte que les membres de la bande Fond du Lac soient visés par les dispositions de l'article 40 de l'Entente finale. Bien que les demandeurs n'aient pas établi que les membres de cette bande ont exploité les terres en cause de façon significative, on m'informe que les membres de la bande Fond du Lac appartiennent à la bande Black Lake et vice versa, puisque les deux bandes n'en formaient qu'une seule à une cer-

one of these bands the rights being accorded to the other.

taine époque. Je ne vois pas en quoi il serait utile de priver les membres de l'une de ces bandes des droits accordés aux membres de l'autre.

Costs in the cause.

a Les dépens suivront l'issue du litige.