

	T-1140-78		T-1140-78
Lawrence Pawis (Plaintiff)		Lawrence Pawis (Demandeur)	
v.		c.	
The Queen (Defendant)		^a La Reine (Défenderesse)	
	T-2095-78		T-2095-78
Godfrey McGregor (Plaintiff)		Godfrey McGregor (Demandeur)	
v.		^b c.	
The Queen (Defendant)		La Reine (Défenderesse)	
	T-2096-78		T-2096-78
Eli McGregor (Plaintiff)		^c Eli McGregor (Demandeur)	
v.		c.	
The Queen (Defendant)		La Reine (Défenderesse)	
	T-1526-78	^d	T-1526-78
Clarence E. Boyer (Plaintiff)		Clarence E. Boyer (Demandeur)	
v.		c.	
The Queen (Defendant)		La Reine (Défenderesse)	
		^e	
Trial Division, Marceau J.—Ottawa, June 5, 6 and July 20, 1979.		Division de première instance, le juge Marceau—Ottawa, 5, 6 juin et 20 juillet 1979.	
<i>Crown — Indians — Contract — Treaty — Breach of contract and breach of trust obligations — Tort — Negligent misrepresentation — Plaintiffs, all registered Indians and residents of reserves, convicted separately under Ontario Fishery Regulations of various offences that occurred while fishing for food at usual places using customary methods — Alleged that a right, granted by Treaty, had been taken away — Damages sought — Whether or not Crown had breached its contractual obligations undertaken by Treaty — Whether or not Crown had failed to perform trust obligations concerning privileges granted the Ojibway people and undertaken by Treaty — Whether or not Crown's authorized representatives had made negligent misrepresentation acted on by plaintiffs to their detriment — Fisheries Act, R.S.C. 1970, c. F-14 — Ontario Fishery Regulations, SOR/63-157, ss. 4(5), 12(1) — The Limitations Act, R.S.O. 1970, c. 246.</i>		<i>Couronne — Indiens — Contrat — Traité — Bris de contrat et violation d'obligations fiduciaires — Délit civil — Fausses déclarations faites imprudemment — Les demandeurs, qui sont tous des Indiens enregistrés et résidents de réserves, ont été séparément déclarés coupables, par application du Règlement de pêche de l'Ontario, de diverses infractions commises pendant qu'ils pêchaient pour leur propre subsistance, en des lieux où ils avaient souvent pêché par le passé et d'une manière qui leur était coutumière — Ils soutiennent qu'ils ont été dépouillés d'un droit accordé par Traité — Dommages-intérêts réclamés — Il échet d'examiner si la Couronne a violé les obligations contractuelles découlant du traité — Il échet d'examiner si la Couronne n'a pas observé ses obligations fiduciaires concernant le privilège accordé aux Ojibways, obligations qu'elle avait contractées par Traité — Il échet d'examiner si les mandataires autorisés de la Couronne ont fait imprudemment des fausses déclarations à la suite desquelles les demandeurs ont agi à leur détriment — Loi sur les pêcheries, S.R.C. 1970, c. F-14 — Règlement de pêche de l'Ontario, DORS/63-157, art. 4(5), 12(1) — The Limitations Act, S.R.O. 1970, c. 246.</i>	
Each plaintiff is a registered member of an Ojibway Band and a resident of an Indian reservation. During the years 1975 and 1977, at different dates and places, each plaintiff was apprehended, charged and convicted under various sections of the <i>Ontario Fishery Regulations</i> . At the time of their various offences, plaintiffs were fishing for food for themselves and other members of their respective Bands, at a place where they had often fished in the past and in a manner which was		Chacun des demandeurs est un membre enregistré d'une bande Ojibway et résident d'une réserve indienne. Au cours des années 1975 et 1977, à différents moments et en différents lieux, ils ont été arrêtés, appréhendés et déclarés coupables en vertu de divers articles du <i>Règlement de pêche de l'Ontario</i> . Au moment de leurs infractions, les demandeurs pêchaient pour leur propre subsistance et pour celle des autres membres de leurs bandes respectives, en des lieux où ils avaient souvent	

customary to them. They thought that they had always had the right to fish where they were and as they pleased. Their convictions convinced them that that right had been taken away from them. Plaintiffs claim that the Crown breached the contractual obligations that it had undertaken in the Lake-Huron Treaty of 1850 by enacting the *Ontario Fishery Regulations* without exempting the Ojibway Indians from their application. Plaintiffs also contend that the Crown failed to perform the trust obligations, respecting the privilege granted the Ojibway Indian people, that it had taken upon itself in the Treaty. Lastly, plaintiffs allege negligent misrepresentation on the part of the Crown in that plaintiffs acted to their detriment on statements made by authorized representatives of the Crown.

Held, the action is dismissed. The wording of the Treaty does not import any intention that there be unrestricted rights and perpetuity to fish regardless of the laws regulating the means of hunting and fishing. The Crown could not legally bind itself in 1850 not to enact legislation regulating methods of fishing; the promises made in the Treaty so far as they were intended to have effect in a legal sense and in a legal context could not be made otherwise than subject to possible future regulations. The Crown did not undertake an obligation in the Lake-Huron Treaty to keep the privilege of hunting and fishing granted the Indians immune from any general regulations governing the exercise of those activities. The legal enactment by Parliament of a particular piece of legislation cannot give rise to an action for damages against the Crown for breach of contract. Even if the Crown were liable for a breach of this contract, the plaintiffs do not have status, individually and personally, to obtain the relief sought for the Treaty, by its terms, is made with the Ojibway people collectively. Then, too, the Court cannot entertain an action whose cause occurred as far back as 1868 when the first *The Fisheries Act* was enacted, or 1889 when the first *Ontario Fishery Regulations* were made. The allegation that the cause of action arose when plaintiffs were apprehended by the fishery officer, charged and convicted and therefore was within the time limited by law is not accepted by the Court. The prerequisites for the existence of a proper trust that may be the subject-matter of an action before a court do not exist. There is no subject-matter here capable of being "held" or "administered" by a trustee for the benefit of a beneficiary. The Crown did not take upon itself a trust obligation in the technical sense by entering into the Lake-Huron Treaty. The actions cannot succeed on the basis of negligent misrepresentation. The statements by a former Minister of Indian Affairs concerning recognition of lawful obligations imposed on the Crown and on which plaintiffs claim to have relied to their detriment were not misrepresentation, and were not inaccurate and misleading. They could not be taken as overriding a legislation that had been in existence for so long, and they could not be construed as inducing the Indians to disobey the law.

Government of Malaysia v. Selangor Pilot Association [1977] 2 W.L.R. 901, considered. *M. A. Hanna Co. v. The Provincial Bank of Canada* [1935] S.C.R. 144, considered.

péché par le passé et d'une manière qui leur était coutumière. Ils estimaient qu'ils avaient toujours eu le droit de pêcher là où ils se trouvaient et comme bon leur semblait. Le fait d'avoir été condamnés leur apporta la conviction qu'ils avaient été dépouillés de ce droit. Les demandeurs soutiennent qu'en adoptant le *a Règlement de pêche de l'Ontario* sans en exclure les Ojibways, la Couronne a violé les obligations contractuelles qu'elle avait assumées aux termes du Traité de 1850 du lac Huron. Les demandeurs soutiennent également que par ce traité, la Couronne a contracté des obligations fiduciaires portant sur le privilège accordé aux Ojibways, obligations qu'elle n'a pas observées. Les demandeurs invoquent enfin les représentations fausses faites imprudemment par la Couronne et soutiennent qu'ils ont agi à leur détriment par suite de déclarations faites par des mandataires autorisés de la Couronne.

Arrêt: l'action est rejetée. Le texte du Traité ne traduit aucune intention d'accorder des droits de pêche illimités et perpétuels, non susceptibles d'être affectés par aucune loi générale réglementant la façon de chasser et de pêcher. La Couronne ne pouvait légalement s'engager en 1850 à ne pas réglementer les méthodes de pêche, les promesses consignées par le Traité, dans la mesure où elles étaient destinées à produire des effets juridiques, dans un contexte de droit, ne pouvaient légalement être faites que sous réserve de la possibilité de règlements éventuels. Par le Traité du lac Huron, la Couronne n'a pas souscrit l'obligation de soustraire le privilège de chasse et de pêche accordé aux Indiens à toute réglementation générale pouvant affecter son exercice. L'adoption valide par le Parlement d'une disposition législative quelconque ne peut donner ouverture à un recours en dommages-intérêts contre la Couronne pour bris de contrat. Même si la Couronne avait été responsable de bris de contrat, les demandeurs n'auraient pas eu droit, à titre individuel et personnel, à la réparation qu'ils réclament car le traité, selon ses termes mêmes, a été conclu avec le peuple Ojibway collectivement. D'autre part, la Cour ne peut pas connaître aujourd'hui d'une action dont la cause remonterait aussi loin en arrière que 1868, année où le premier *Acte des pêcheries* a été adopté, ou encore que 1889, année où le premier *Règlement de pêche de l'Ontario* a été promulgué. La Cour n'accepte pas la prétention selon laquelle la cause d'action s'est produite au moment où les demandeurs ont été *b* appréhendés par le garde-pêche, puis traduits en justice et finalement condamnés. Il est impossible de retracer en l'espèce les éléments requis pour l'existence d'une véritable fiducie susceptible de faire l'objet d'une action en justice. Il n'y a en l'espèce aucun bien susceptible d'être «tenu» ou «géré» par un fiduciaire au profit d'un bénéficiaire. En signant le *c* Traité du lac Huron, la Couronne n'a pas assumé une obligation fiduciaire au sens technique du terme. Les actions n'ont aucune chance de succès sur la base des déclarations trompeuses faites imprudemment. Les déclarations faites par un ancien ministre des Affaires indiennes à propos de la reconnaissance des obligations légitimes imposées à la Couronne et auxquelles *d* les demandeurs se seraient fiés à leur détriment, n'étaient pas des déclarations trompeuses; elles n'étaient ni fausses ni susceptibles d'induire en erreur. Elles ne pouvaient être prises comme surpassant une législation en vigueur depuis longtemps, et elles n'ont pas été faites avec l'intention d'inciter les Indiens à désobéir aux lois.

Arrêts examinés: *Government of Malaysia c. Selangor Pilot Association* [1977] 2 W.L.R. 901; *M. A. Hanna Co. c. Banque Provinciale du Canada* [1935] R.C.S. 144; *Le*

Attorney-General for the Dominion of Canada v. Attorney-General for Ontario [1897] A.C. 199, considered. *Kinloch v. The Secretary of State for India in Council* (1881-82) 7 App. Cas. 619, considered.

ACTION.

COUNSEL:

J. D. Richard, Q.C., Paul Williams and Lynn Harnden for plaintiffs.

E. A. Bowie and M. A. Kelen for defendant.

SOLICITORS:

Gowling & Henderson, Ottawa, for plaintiffs.

Deputy Attorney General of Canada for defendant.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

MARCEAU J.: These four actions were heard together, on common evidence. Not only are they related, they are identical as to their significant facts (which are uncontested), the legal issues involved (breach of contract, breach of trust, negligent misrepresentations) and the reliefs sought (general, special and punitive damages).

Each plaintiff is an Ojibway Indian, a registered member of a Band of Ojibways and a resident of an Indian reservation. Lawrence Pawis belongs to the Shawanaga Band and lives on the Shawanaga Reserve; Clarence E. Boyer is a Mississauga Band member and resides on the Mississauga #8 Reserve; Eli and Godfrey McGregor, uncle and nephew, are both of the Whitefish River Band and both reside on the Whitefish River Reserve.

During the years 1975 and 1977, at different dates and places, the four plaintiffs went through similar unfortunate experiences. While fishing on the waters bordering their respective Reserves, they were apprehended by fishery officers and charged under various sections of the *Ontario Fishery Regulations*, SOR/63-157 enacted pursuant to the *Fisheries Act*, R.S.C. 1970, c. F-14. They were later convicted by a provincial court, their equipment was confiscated and they were

procureur général du Canada c. Le procureur général de l'Ontario [1897] A.C. 199; *Kinloch c. The Secretary of State for India in Council* (1881-82) 7 App. Cas. 619.

a ACTION.

AVOCATS:

J. D. Richard, c.r., Paul Williams et Lynn Harnden pour les demandeurs.

E. A. Bowie et M. A. Kelen pour la défenderesse.

PROCUREURS:

Gowling & Henderson, Ottawa, pour les demandeurs.

Le sous-procureur général du Canada pour la défenderesse.

d *Voici les motifs du jugement rendu en français par*

LE JUGE MARCEAU: Ces quatre actions ont été entendues ensemble, sur preuve commune. Non seulement sont-elles étroitement liées, elles sont identiques quant aux faits pertinents sur lesquels elles se fondent (qui ne sont pas contestés), aux points de droit qu'elles soulèvent (bris de contrat, abus de confiance, déclarations trompeuses), aux conclusions qu'elles recherchent (dommages-intérêts généraux, spéciaux et punitifs).

Chacun des demandeurs est un Indien Ojibway, membre enregistré d'une bande reconnue et résident d'une réserve indienne. Lawrence Pawis appartient à la bande Shawanaga et habite la réserve du même nom; Clarence E. Boyer est un membre de la bande Mississauga et habite la réserve Mississauga n° 8; Eli McGregor et son neveu Godfrey appartiennent tous deux à la bande Whitefish River et ils habitent la réserve Whitefish River.

Au cours des années 1975 et 1977, à différents moments et en différents lieux, les quatre demandeurs connurent la même mésaventure. Pendant qu'ils pêchaient dans les eaux avoisinant leurs réserves respectives, ils furent arrêtés par des gardes-pêche et appréhendés en vertu de divers articles du *Règlement de pêche de l'Ontario*, DORS/63-157 adopté sous l'autorité de la *Loi sur les pêcheries*, S.R.C. 1970, c. F-14. Ils furent par la suite reconnus coupables par une Cour provin-

fined. Pawis had breached subsection 4(5) of the said Regulations by fishing yellow pickerel with a spear during a closed season, while the others had contravened subsection 12(1) by using a gill net without the authority of a licence. At the time of their offences, the plaintiffs were fishing for food for themselves and other members of their respective bands, at a place where they had often fished in the past and in a manner which was customary to them. Of course, the experience was determinative for each of them: since their convictions, the plaintiffs have abided by the Regulations.

The plaintiffs, however, did not see fit to leave things as they stood. They thought that they had always had the right to fish where they were and as they pleased. Their convictions under the *Ontario Fishery Regulations* convinced them that that right had somehow been taken away from them. They decided to seek relief in Court and commenced the present proceedings by filing their respective statements of claim in March, April and May 1978.

The plaintiffs are not acting in a representative capacity nor are their actions class actions. Each one is individually and personally suing the defendant, Her Majesty the Queen in right of Canada, claiming for himself, general, special and punitive damages. The four actions are however based on the same alleged causes and the paragraphs relating thereto are identically framed in the four declarations. I think it proper to reproduce these paragraphs verbatim (with the numbering used in the Pawis and McGregor actions):

3. On the 9th day of September, 1850, at Sault Ste. Marie, in the Province of Canada, an agreement was entered into between the Honorable William Benjamin Robinson, of the one part, on behalf of Her Majesty the Queen, and Shinguacouse Nebenaigoching, Keokouse, Mishequonga, Tagawinini, Shabokishick, Dokis, Ponekeosh, Windawtegowinini, Shawenakeshick, Namassin, Naoquagabo, Wabakekik, Kitchpossigun by Papasainse, Wagemaki, Pamequonaisheung, Chiefs; and John Bell, Paqwatchinini, Mashekyash, Idowekesis, Waquacomick, Ocheek, Metigomin, Watachewana, Minwawapenasse, Shenoquom, Oningegun, Panaissy, Papasainse, Ashewasega, Kageshewawetung, Shawonebin; and also Chief Maisquaso (also Chiefs Muckata, Mishoquet, and Mekis), and Mishoquetto and Asa Waswanay and Pawiss, principal men of the Ojibewa Indians, inhabiting and claiming the Eastern and

ciale, qui les a condamnés à une amende et à la confiscation de leur attirail de pêche. Pawis avait violé le paragraphe 4(5) dudit Règlement en pêchant le doré commun au dard et hors saison, tandis que les autres avaient violé le paragraphe 12(1) en utilisant sans licence des filets maillants. Au moment de leurs infractions, les demandeurs pêchaient pour leur propre subsistance et pour celle des autres membres de leurs bandes respectives, en des lieux où ils avaient souvent pêché par le passé et d'une manière qui leur était coutumière. Bien sûr l'expérience fut déterminante pour chacun d'eux: depuis leur condamnation, les demandeurs se sont conformés au Règlement.

Les demandeurs, cependant, n'ont pas cru bon de laisser les choses comme telles. Ils estimaient qu'ils avaient toujours eu le droit de pêcher là où ils se trouvaient et comme bon leur semblait. Le fait d'avoir été condamnés en vertu du *Règlement de pêche de l'Ontario* leur apporta la conviction qu'ils avaient de quelque façon été dépouillés de ce droit. Ils décidèrent donc de se pourvoir en justice, et intentèrent les présentes procédures en déposant leurs déclarations respectives en mars, en avril et en mai 1978.

Il ne s'agit pas en l'espèce d'actions collectives. Chacun des demandeurs poursuit, à titre personnel, la défenderesse Sa Majesté la Reine du chef du Canada, et réclame pour lui-même des dommages-intérêts généraux, spéciaux et punitifs. Les quatre actions sont cependant fondées sur les mêmes motifs, et les paragraphes qui en font état sont libellés de même façon dans les quatre déclarations. Il y a lieu, je pense, de reproduire textuellement ces paragraphes (en utilisant le numérotage que l'on retrouve dans les actions Pawis et McGregor):

[TRANSDUCTION] 3. Le 9 septembre 1850, à Sault Sainte-Marie, dans la province du Canada, un traité a été signé, d'une part, par l'honorable William Benjamin Robinson représentant Sa Majesté la Reine et d'autre part, par les chefs Shinguacouse Nebenaigoching, Keokouse, Mishequonga, Tagawinini, Shabokishick, Dokis, Ponekeosh, Windawtegowinini, Shawenakeshick, Namassin, Naoquagabo, Wabakekik, Kitchpossigun par Papasainse, Wagemaki, Pamequonaisheung; et John Bell, Paqwatchinini, Mashekyash, Idowekesis, Waquacomick, Ocheek, Metigomin, Watachewana, Minwawapenasse, Shenoquom, Oningegun, Panaissy, Papasainse, Ashewasega, Kageshewawetung, Shawonebin; et aussi par les chefs Maisquaso (Muckata, Mishoquet et Mekis) et par les chefs Mishoquetto et Asa Waswanay et Pawiss de la tribu Ojibewa, habitant et faisant valoir leurs droits sur les rives est et nord du lac Huron, de

Northern Shores of Lake Huron, from Pentanguishine to Sault Ste. Marie, and thence to Batchewanaung Bay, on the Northern Shore of Lake Superior; together with the Islands in the said Lakes, opposite to the Shores thereof, and inland to the Height of land which separates the Territory covered by the charter of the Honorable Hudson Bay Company from Canada; as well as all unconceded lands within the limits of Canada West to which they have any just claim, of the other part, which agreement expressly provided the following.

That for, and in consideration of the sum of two thousand pounds of good and lawful money of Upper Canada, to them in hand paid, and for the further perpetual annuity of six hundred pounds of like money, the same to be paid and delivered to the said Chiefs and their Tribes at a convenient season of each year, of which due notice will be given, at such places as may be appointed for that purpose, they the said Chiefs and Principal men, on behalf of their respective Tribes or Bands, do hereby fully, freely, and voluntarily surrender, cede, grant, and convey unto Her Majesty, her heirs and successors for ever, all their right, title, and interest to, and in the whole of, the territory above described, save and except the reservations set forth in the schedule hereunto annexed; which reservations shall be held and occupied by the said Chiefs and their Tribes in common, for their own use and benefit

And the said William Benjamin Robinson of the first part, on behalf of Her Majesty and the Government of this Province, hereby promises and agrees to make, or cause to be made, the payments as before mentioned; and further to allow the said Chiefs and their Tribes the full and free privilege to hunt over the Territory now ceded by them, and to fish in the waters thereof, as they have heretofore been in the habit of doing; . . .

4. The Honourable William B. Robinson, signatory to said Treaty on behalf of Her Majesty the Queen, submitted a report to the Honourable Colonel Bruce, Superintendent-General of Indian Affairs dated September 24, 1850, wherein it was stated:

In allowing the Indians to retain reservations of land for their own use I was governed by the fact that they in most cases asked for such tracts as they had heretofore been in the habit of using for purposes of residence and cultivation, and by securing these to them and the right of hunting and fishing over the ceded territory, they cannot say that the Government takes from their usual means of subsistence and therefore have no claims for support, which they no doubt would have preferred, had this not been done.

6. The Agreement or the Treaty entered into on September 9, 1850, and referred to in paragraph 3 herein is binding on the Crown.

7. The Agreement or the Treaty dated September 9, 1850, and referred to in paragraph 3 herein has not been repudiated or renegotiated by the Crown.

8. The Crown, through Ministers of the Crown, has on a number of occasions recognized the lawful obligations imposed on the Crown by treaties entered into with the Indian people such as the one set out in paragraph 3 herein.

Pentanguishine à Sault Sainte-Marie, et de là, jusqu'à Batchewanaung Bay située sur la rive nord du lac Supérieur; y compris les îles desdits lacs et faisant face aux rives susmentionnées, et les terres de l'intérieur jusqu'à l'arête qui sépare le territoire régi par la charte de la compagnie de la Baie d'Hudson du Canada; de même que toutes les terres non concédées et situées dans les limites de la partie ouest de la Province du Canada et sur lesquelles ils pouvaient faire valoir un titre légitime; lequel traité prévoyait expressément ce qui suit:

Que moyennant la somme de deux mille livres en monnaie légale du Haut-Canada qui leur est versée en mains propres, ainsi qu'une rente perpétuelle de six cents livres de la même monnaie devant être versée et remise auxdits chefs et à leurs tribus annuellement à la saison jugée convenable dont il sera dûment donné avis aux lieux qui peuvent être fixés à cette fin, lesdits chefs, au nom de leurs tribus ou bandes respectives, par les présentes cèdent librement, intégralement et à jamais à Sa Majesté, à ses héritiers et successeurs, tous leurs droits, titres et intérêts sur la totalité du territoire susmentionné, excepté les réserves énumérées à l'annexe des présentes, lesquelles seront tenues et occupées en commun par lesdits chefs et leurs tribus pour leur propre usage.

Et ledit William Benjamin Robinson, partie de première part, au nom de Sa Majesté et du gouvernement de cette province s'engage par les présentes à verser, lui-même ou par personne interposée, les sommes susmentionnées; et en outre, à accorder auxdits chefs et à leurs tribus la pleine et libre jouissance du privilège de chasse sur le territoire cédé par les présentes ainsi que du privilège de pêche dans les eaux de ce territoire selon leur habitude; . . .

4. L'honorable William B. Robinson, signataire dudit traité au nom de Sa Majesté la Reine, a soumis à l'honorable Colonel Bruce, surintendant général des affaires indiennes, un rapport en date du 24 septembre 1850 dans lequel il a déclaré ce qui suit:

En accordant aux Indiens le privilège de conserver leurs réserves à leur propre usage, je me suis guidé sur le fait que dans la plupart des cas, les terres qu'ils réclamaient étaient celles qu'ils avaient habitées et cultivées par le passé, et l'octroi du droit de chasse et de pêche sur le territoire cédé les prive de la possibilité de dire que le gouvernement leur retire les moyens de subsistance habituelle. De ce fait, ils n'ont aucune obligation alimentaire à faire valoir, ce que sans doute ils auraient préféré dans le cas contraire.

6. La Couronne est liée par l'accord ou le traité signé le 9 septembre 1850 et mentionné à l'alinéa 3 des présentes.

7. La Couronne n'a pas répudié ou renégoié l'accord ou le traité du 9 septembre 1850, mentionné à l'alinéa 3 des présentes.

8. La Couronne, par la voix de ses Ministres, a reconnu en maintes occasions les obligations légales que lui imposaient les traités conclus avec le peuple indien, tel celui mentionné à l'alinéa 3 des présentes.

9. On or about the 8th day of August, 1973, the then Minister of Indian Affairs and Northern Development published the following statement in Ottawa:

Many Indian groups in Canada have a relationship with the Federal Government which is symbolized in Treaties entered into by those people with the Crown in historic times. As the Government pledged some years ago, lawful obligations must be recognized. This remains the basis of Government policy.

10. On or about January 21, 1976, the then Minister of Indian Affairs and Northern Development in a letter to Chief Flora Tabobondung of Parry Island Indian Band in reply to a petition presented to His Excellency the Governor General by 15 Indian Chiefs from the Lake Huron area stated as follows:

While the Federal Government's policy is to honour the spirit and the letter of all its treaty obligations towards the Indian people, we have concluded that we cannot open the treaties to renegotiation.

15. By enacting the Ontario Fishery Regulations under the Fisheries Act, the Crown breached and contravened treaty and contractual obligations which were solemnly undertaken and entered into in the Lake Huron Treaty of 1850 referred to in paragraph 3 herein.

16. The Plaintiff has suffered damage resulting from the interference with his right of fishing by reason of the actions of the Crown.

17. The Plaintiff relied to his detriment on the statements made by the authorized representatives of the Crown set out in Paragraphs 8, 9 and 10.

18. The actions by the Crown constitute a breach of the contractual and trust obligations toward the Ojibway people solemnly undertaken in the Lake Huron Treaty of 1850.

Before embarking upon an analysis of the claims, I wish to repeat here what I had occasion to say in open Court at the closing of the hearing, however obvious it may be. This is a Court of law. As a Judge of this Court, I am not called upon to pass judgment on the legitimacy of the Indian people's grievances as these have been lately so often formulated. I must leave to others the task to deal properly and fairly with the so-called Indian cause in all its political and social aspects. The question for me today is not whether the Indians have been unfairly treated; it is whether, on the facts herein alleged, judicial redress can be had against the Federal Crown. My responsibility is strictly to dispose of the four actions as they stand and to do so I cannot go beyond asking whether there is a legal and enforceable obligation on the

9. Le 8 août 1973 ou vers cette date, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien de l'époque a publié à Ottawa la déclaration suivante:

De nombreux groupes indiens ont avec le gouvernement fédéral des relations dont on trouve un symbole dans les traités qu'ils ont conclus avec la Couronne au cours de l'histoire. Comme le gouvernement s'y est engagé il y a quelques années dans le cas des revendications et des traités des Indiens, il faut reconnaître les droits légitimes des Indiens. Tel est encore le fondement de la politique du gouvernement.

10. Le 21 janvier 1976 ou vers cette date, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien de l'époque, a déclaré dans une lettre adressée au chef Flora Tabobondung de la bande de Parry Island, en réponse à une requête présentée à Son Excellence le Gouverneur général par 15 chefs indiens de la région du lac Huron, ce qui suit:

Bien que le gouvernement fédéral ait pour politique de respecter l'esprit et la lettre de toutes les obligations que lui imposent les traités conclus avec les Indiens, nous avons conclu que nous ne pouvons pas envisager une renégociation de ces traités.

15. En adoptant le Règlement de pêche de l'Ontario en application de la Loi sur les pêcheries, la Couronne a violé les obligations qu'elle avait solennellement contractées par le traité de 1850 du lac Huron, supra.

16. Le demandeur a subi un préjudice du fait que son droit de pêche a été entravé par les agissements de la Couronne.

17. Le demandeur a cru, à son propre dam, aux déclarations faites par les mandataires de la Couronne, lesquelles sont évoquées aux paragraphes 8, 9 et 10.

18. Les agissements de la Couronne constituent une rupture de contrat et un abus de confiance, en violation des obligations solennellement contractées envers le peuple Ojibway aux termes du traité de 1850 du lac Huron.

Avant d'aborder l'analyse des réclamations, je tiens à répéter ce que j'ai dit à l'audience, à la clôture de l'audition, aussi évident que cela soit. Cette Cour est une cour de justice. En ma qualité de juge près de cette cour de justice, je n'ai pas à me prononcer sur le bien-fondé des griefs des Indiens, tels qu'ils ont été formulés si souvent ces derniers temps. Je dois laisser à d'autres la tâche de résoudre proprement et équitablement ce qu'on appelle la question indienne, avec toutes ses ramifications politiques et sociales. Je n'ai pas aujourd'hui à me demander si les Indiens ont fait l'objet d'un traitement injuste, j'ai à me demander si les faits invoqués leur donnent ouverture à un recours en justice contre la Couronne fédérale. Ma responsabilité se limite à disposer des quatre actions telles qu'elles ont été intentées et, ce faisant, tout

part of the defendant to make good the claims for damages asserted therein.

There is one cause of action clearly pleaded: breach of contract. The plaintiffs say that by enacting the *Ontario Fishery Regulations* under the *Fisheries Act* without exempting the Ojibway Indians from their application, the Crown breached the contractual obligations it had undertaken in the Lake-Huron Treaty of 1850. A second cause of action is brought in to supplement the first one: breach of trust. The plaintiffs say that the Crown in the Lake-Huron Treaty took upon itself trust obligations respecting the privilege granted to the Ojibway Indian people, which obligations it failed to perform. A third and subsidiary cause of action is said to flow from the allegations contained in paragraphs 8, 9, 10 and 17 of the declarations: negligent misrepresentation. The plaintiffs say that they acted to their detriment on statements made by authorized representatives of the Crown.

Obviously these three causes of action are linked to one another, so in dealing at length with the first one I will be led to make comments which will apply to the others. Nevertheless, since they bring into play different legal rules and principles, they must be considered separately.

1. The issue of breach of contractual obligations

Some preliminary remarks ought to be made to clarify and circumscribe the issue here.

(i) It is obvious that the Lake-Huron Treaty, like all Indian treaties, was not a treaty in the international law sense. The Ojibways did not then constitute an "independent power", they were subjects of the Queen. Although very special in nature and difficult to precisely define, the Treaty has to be taken as an agreement entered into by the Sovereign and a group of her subjects with the intention to create special legal relations between them. The promises made therein by Robinson on behalf of Her Majesty and the "principal men of the Ojibway Indians" were undoubtedly designed and intended to have effect in a legal sense and a legal context. The agreement can therefore be said

ce que je peux faire, c'est de me demander si la défenderesse est tenue à une obligation légale et exécutoire de répondre des dommages-intérêts qui y sont réclamés.

^a Une cause d'action est clairement invoquée: bris de contrat. Les demandeurs soutiennent qu'en adoptant le *Règlement de pêche de l'Ontario* en application de la *Loi sur les pêcheries* et sans en exclure les Ojibways, la Couronne a violé les obligations contractuelles qu'elle avait assumées aux termes du Traité de 1850 du lac Huron. Une seconde cause d'action est plaidée en relation avec la première: abus de confiance. Les demandeurs soutiennent que par le Traité du lac Huron, la Couronne a contracté des obligations fiduciaires portant sur le privilège accordé aux Ojibways, obligations qu'elle n'a pas observées. Une troisième et subsidiaire cause d'action découlerait des allégations contenues aux paragraphes 8, 9, 10 et 17 des déclarations: représentations fausses faites imprudemment. Les demandeurs soutiennent qu'ils ont agi à leur détriment par suite de déclarations faites par des mandataires autorisés de la Couronne.

^e Évidemment ces trois causes d'action se rejoignent, de sorte qu'en examinant à fond la première, je serai amené à faire des commentaires applicables aux deux autres. Cependant, puisqu'elles mettent en jeu des principes et règles de droit différents, elles doivent être examinées séparément.

1. La question de violation d'obligations contractuelles

^g Certaines observations préliminaires s'imposent pour clarifier et circonscrire la question ici.

(i) Il est évident que le Traité du lac Huron, au même titre que tous les traités conclus avec les Indiens, n'était pas un traité au sens du droit international. Les Ojibways, à l'époque, ne constituaient pas un «pouvoir indépendant» mais étaient des sujets de la Reine. Bien que d'une nature toute spéciale et difficile à définir avec précision, le Traité doit être considéré comme un accord conclu par la Souveraine avec un groupe de ses sujets, en vue d'établir entre eux des rapports juridiques spéciaux. Les promesses faites dans ce Traité par Robinson au nom de Sa Majesté et par les chefs de la tribu des Ojibways, visaient indéniablement à produire des effets de droit dans un contexte légal.

to be tantamount to a contract, and it may be admitted that a breach of the promises contained therein may give rise to an action in the nature of an action for breach of contract.

(ii) It is common ground that the Lake-Huron Treaty is still binding on the Crown: it has not been renegotiated or repudiated by the Crown.

(iii) Section 91(12) of *The British North America Act, 1867*, [R.S.C. 1970, Appendix II] assigned to the Federal Crown control over and responsibility for inland fisheries. The first *The Fisheries Act* was enacted by Parliament in 1868 [S.C. 1868, c. 60] (R.S.C. 1886, c. 95). Pursuant to the provisions of that Act, the Governor in Council was given the authority and the duty to make regulations for the purpose of management and conservation of fisheries within the limits of the various provinces. The *Ontario Fishery Regulations* are the Regulations which were thus adopted under the authority of *The Fisheries Act* for the purpose of management and conservation of fisheries within the limits of the Province of Ontario. These Regulations were first enacted in 1889; they have been revised several times since, the last revision having occurred on May 9, 1963 (P.C. 1963-709). It must be noted that the provisions of the *Ontario Fishery Regulations* enacted in 1963 under which the plaintiffs were charged and convicted—namely section 12 thereof which prohibits certain types of fishing except under a licence and section 4(5) which establishes closed seasons—were not new: all of the previous sets of Regulations contained provisions substantially to the same effect. The fishery officers responsible for the enforcement of the Regulations are employed by the provincial government but are of course acting as agents of the Federal Crown. Although the Regulations have always been formally made applicable to the Indians (definition of “person” in section 2(1)(w)), prior to their apprehension the plaintiffs themselves, and the members of their respective bands, had not been disturbed by fishery officers with respect to their way of fishing.

(iv) The plaintiffs do not challenge the validity of the *Fisheries Act* or its *Ontario Fishery Regulations*. They readily admit that the power of Parliament to legislate could not be impeded by the terms of any treaty or agreement entered into by the executive branch of the State. They do not

On peut donc dire que cet accord équivalait à un contrat, et admettre qu'un manquement aux engagements qui y sont consignés peut donner lieu à une action en rupture de contrat.

(ii) Il est constant que la Couronne est toujours liée par le Traité du lac Huron qu'elle n'a jamais renégoié ni repudié.

(iii) L'article 91(12) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*, [S.R.C. 1970, Appendice II] confère à la Couronne fédérale le contrôle et la responsabilité des pêcheries de l'intérieur. Le premier *Acte des pêcheries* a été adopté par le Parlement en 1868 [S.C. 1868, c. 60] (S.R.C. 1886, c. 95). Elle habilitait le gouverneur en conseil à établir des règlements sur l'exploitation et la conservation des pêcheries dans les limites des diverses provinces. C'est ainsi que le *Règlement de pêche de l'Ontario* a été adopté sous l'autorité de l'*Acte des pêcheries* aux fins d'exploitation et de conservation des pêcheries dans les limites de la province de l'Ontario. Ce Règlement a été promulgué la première fois en 1889, et il a fait l'objet par la suite de plusieurs révisions, la dernière en date du 9 mai 1963 (C.P. 1963-709). Il y a lieu de noter que les dispositions du *Règlement de pêche de l'Ontario* de 1963, en application desquelles les demandeurs ont été poursuivis et condamnés—soit l'article 12 qui interdit certaines méthodes de pêche à moins d'un permis, ainsi que l'article 4(5) qui établit les périodes d'interdiction—n'étaient pas nouvelles: les Règlements antérieurs contenaient tous des dispositions substantiellement au même effet. Les gardes-pêche responsables de l'application du Règlement sont à l'emploi du gouvernement provincial mais ils agissent naturellement en tant qu'agents de la Couronne fédérale. Bien que le Règlement ait toujours été officiellement applicable aux Indiens (définition du mot «personne» à l'article 2(1)(w)), avant leur inculpation, ni les demandeurs, ni aucun des membres de leurs bandes respectives n'avaient jamais été inquiétés par les gardes-pêche pour ce qui était de leur manière de pêcher.

(iv) Les demandeurs ne contestent la validité ni de la *Loi sur les pêcheries* ni du *Règlement de pêche de l'Ontario*. Ils conviennent sans mal que le pouvoir législatif du Parlement ne saurait être entravé par les termes d'un traité ou d'un accord conclu par le pouvoir exécutif. Ils sont conscients

overlook the well-known basic constitutional principle that the sovereignty of Parliament cannot be fettered (*Attorney-General of British Columbia v. Esquimalt and Nanaimo R. Co.* [1950] 1 D.L.R. 305 (P.C.)).

With these precisions in mind, the legal reasoning on which the actions rest, in so far as they are based on an alleged breach of contract, is easier to understand. It can be formulated as follows. While the fisheries legislation is undoubtedly valid, the passing of such legislation by the Federal Crown and its implementation against the Indians were made contrary to an obligation undertaken in the Treaty and constituted therefore a breach of contract for which the plaintiffs themselves are personally entitled to damages. Three propositions are put forward in that reasoning, to wit: (a) that the Crown assumed in the Treaty an obligation not to regulate the fishing of the Ojibway Indians; (b) that the passing of the Regulations constituted a breach of that obligation for which damages are recoverable in a Court of law by the other party to the contract; (c) that, as a result of such a breach, the plaintiffs, who are "the other party to the contract", have suffered a loss and are personally entitled to be indemnified therefor. Each of these three propositions must of course be verified in order for the reasoning as a whole to be acceptable. I will therefore consider them in order.

(a) The first proposition implies that, by granting the Indians "the full and free privilege to hunt over the territory now ceded by them, and to fish in the waters thereof as they have heretofore been in the habit of doing", the Crown was as a consequence assuming formally the obligation not to regulate in any way the manner in which such fishing was to be done. This I cannot accept.

First, I do not think that properly understood the words used convey the broad and unlimited meaning that would otherwise be necessary. I agree that the word "full", in the context, is difficult to define; but if it seems to connote a plenary quality, a completeness of the right, it is, in my view, strictly as regards the right of the owner or possessor of the land. As to the word "free", to me it simply means that no consideration is to be exacted from those entitled to hunt

du principe constitutionnel qui veut que la souveraineté du Parlement ne puisse être entravée (*Le procureur général de la Colombie-Britannique c. Esquimalt and Nanaimo R. Co.* [1950] 1 D.L.R. 305 (C.P.)).

Avec ces précisions à l'esprit, il est plus facile de comprendre le raisonnement juridique sur lequel s'appuient les actions dans la mesure où celles-ci reposent sur une prétendue rupture de contrat. On peut le formuler comme suit. Quoique la *Loi sur les pêcheries* soit indubitablement valide, son adoption par la Couronne fédérale et son application à l'égard des Indiens vont à l'encontre d'une obligation contractée aux termes du Traité et constituent ainsi une rupture de contrat, pour laquelle les demandeurs sont fondés à réclamer à titre personnel des dommages-intérêts. Ce raisonnement renferme trois propositions, à savoir: a) que la Couronne s'est engagée par le Traité, à ne pas réglementer la pêche des Ojibways; b) que l'adoption du Règlement a constitué une violation de cette obligation, donnant droit à l'autre partie contractante de faire valoir un recours en dommages devant une cour de justice; c) qu'à la suite de cette violation, les demandeurs qui constituent l'autre partie contractante, ont subi un préjudice et ont droit, à titre personnel, à la réparation de ce préjudice. Il va de soi que chacune de ces trois propositions doit se vérifier pour que l'ensemble du raisonnement soit acceptable. Considérons-les l'une après l'autre.

a) La première proposition suppose qu'en accordant aux Indiens «le privilège libre et entier de chasser sur le territoire par eux maintenant cédé, et de pêcher dans les eaux d'icelui, ainsi qu'ils avaient jusqu'ici l'habitude de le faire», la Couronne s'engageait formellement à ne pas réglementer de quelque manière que ce soit leurs méthodes de pêche. Je ne puis accepter cette proposition.

En premier lieu, je ne crois pas que, correctement compris, les mots employés aient un sens aussi étendu et indéterminé, que celui qu'il faudrait alors. Je conviens que le mot «entier» (*«full»*) est difficile à définir dans ce contexte, mais s'il semble connoter une plénitude, une intégralité du droit, c'est strictement, je pense, par rapport au droit du propriétaire ou du possesseur du terrain. Quant au terme «libre» (*«free»*), il veut dire, à mon sens, qu'aucune contrepartie monétaire ne pourra

and fish in exercise of the right. In fact, it is not so much the words "full and free" than the expression "as they have heretofore been in the habit of doing" that was invoked by counsel in support of the plaintiffs' basic contention. But the expression, as I understand it, does not refer to the methods used but to the purpose for which the activity was carried on. It refers to the extent of the hunting and fishing. The right is not restricted to hunting and fishing for sport. Nor are there words expressly referring to it as hunting and fishing commercially. The right is defined by reference to what the tribes had theretofore been in the habit of doing. What that may have been may be lost in obscurity but it is nevertheless the extent of the right. The words have nothing to do with the manner of fishing. Such interpretation, it seems to me, is the most reasonable one since any other would have the effect of limiting the Indians, in the exercise of their privilege, to the means of fishing and hunting that were theirs in 1850. And it is the interpretation that is in better conformity with the statements made by the Signatory to the Treaty in his report referred to in paragraph 4 of the plaintiffs' declaration reproduced above. In brief, I agree with counsel for the defendant that the wording does not import any intention that there be unrestricted rights and perpetuity to fish regardless of the general laws regulating the means of hunting and fishing.

But, be that as it may, even if the wording were taken as conveying an unambiguous unlimited meaning leaving no room for interpretation, I would still believe that a restriction with respect to eventual general regulations would have to be inferred and supplied, in like manner that clauses that are customary or necessary are supplied in ordinary contracts between individuals. Since it is clear that, in 1850, the Crown could not legally bind itself to not enact legislation regulating methods of fishing, the promises made in the Treaty, so far as they were intended to have effect in a legal sense and a legal context, could not legally be made otherwise than subject to possible future regulations. Counsel for the plaintiffs made a great deal of the fact that in subsequent treaties, especially the so-called "numbered treaties", entered into by the Crown with other Indian bands, the similar granting of hunting and fishing privileges

être exigée de ceux autorisés à chasser et pêcher dans l'exercice du droit. En fait, ce n'est pas tant les mots «libre et entier» que l'expression «ainsi qu'ils avaient jusqu'ici l'habitude de le faire» qui a été invoquée par les avocats des demandeurs à l'appui de leur argument principal. A mon avis, cependant, cette expression ne se rapporte pas aux méthodes employées, mais au but même de l'activité en cause. Elle se rapporte à l'étendue du droit de chasse et de pêche. Le droit ne se limite pas à la chasse et à la pêche sportives. Rien ne dit non plus qu'il s'agit de chasse et de pêche commerciales. Le droit se définit en fonction de ce que les tribus avaient l'habitude de faire. Ce que cette habitude était est peut-être perdu dans l'obscurité, mais c'est bien elle qui circonscrit l'étendue du droit. Les mots employés n'ont rien à voir avec la façon de pêcher. Une telle interprétation me paraît la plus raisonnable puisque toute autre aboutirait à limiter l'exercice du privilège des Indiens aux méthodes de pêche et de chasse qu'ils pratiquaient en 1850. Et c'est l'interprétation qui est la plus conforme aux déclarations du signataire du Traité dans le rapport dont il est fait état au paragraphe 4 de la déclaration des demandeurs reproduit ci-haut. En résumé, je conviens avec l'avocat de la défenderesse que le texte ne traduit aucune intention d'accorder des droits de pêche illimités et perpétuels, non susceptibles d'être affectés par aucune loi générale réglementant la façon de chasser et de pêcher.

Mais, quoi qu'il en soit, quand bien même on attribuerait aux mots utilisés un sens illimité qui soit sans équivoque et sans possibilité d'interprétation, je n'en penserais pas moins qu'une restriction quant aux règlements généraux éventuels doit être inférée et suppléée tout comme doivent être suppléées dans les contrats ordinaires entre individus les clauses qui sont coutumières ou nécessaires. Puisqu'il est acquis qu'en 1850, la Couronne ne pouvait légalement s'engager à ne pas réglementer les méthodes de pêche, les promesses consignées par le Traité, dans la mesure où elles étaient destinées à produire des effets juridiques, dans un contexte de droit, ne pouvaient légalement être faites que sous réserve de la possibilité de règlements éventuels. Les avocats des demandeurs ont fait grand cas du fait que, dans les traités subséquents, spécialement ceux dits «traités numérotés», conclus par la Couronne avec d'autres bandes

was always expressly made "subject to such regulations as may from time to time be made by Her Government of Her Dominion of Canada": in my view, such a proviso had the great advantage of expressing clearly the rule of law and avoiding all possible misunderstanding or eventual impression of deceit, but legally speaking it did not add anything. The right acquired by the Indians in those treaties was, in the Canadian legal system, necessarily subject in its exercise to restriction through acts of the legislature, just as the person who acquires from the Crown a grant of land is subject in its enjoyment to such legislative restrictions as may later be passed as to the use which may be made of it.

In brief, I do not think that in the Lake-Huron Treaty, the Crown undertook an obligation to keep the privilege of hunting and fishing granted to the Indians immune from any general regulations governing the exercise thereof.

(b) The second proposition raises the question of whether, assuming that the Treaty was meant to confer a privilege of hunting and fishing that could not be restricted by any laws relating to management and conservation, the enactment of the fisheries legislation amounted in law to a breach of contract giving rise to an action for damages sustainable in a court of law?

My answer to this question is simple. I cannot understand how the legal enactment by Parliament of a particular piece of legislation can give rise to an action for damages against the Crown for breach of contract. How can a legal act be at the same time an act to be sanctioned as an illegal breach of contract? If a debtor is liable to pay damages when he fails to perform his contractual obligation, it is because the law does not approve of such conduct and forces him to pay the loss resulting from his failure. The debtor brought upon himself the reprobation of the law. He will not be so liable if the inexecution of the obligation was caused by an unavoidable and irresistible force, independent of his own conduct, for instance supervening illegality, unless he has obliged himself thereunto by the special terms of the contract.

indiennes, l'octroi de privilèges similaires de chasse et de pêche avait toujours été fait expressément «sous réserve des règlements que pourrait promulguer éventuellement le gouvernement de son Dominion du Canada»: à mon avis, une telle restriction présentait le grand avantage d'exprimer clairement la règle de droit et de prévenir tout malentendu possible ou toute impression éventuelle de fraude, mais légalement parlant elle n'ajoutait rien. Le droit acquis par les Indiens dans ces traités était, dans le système juridique canadien, nécessairement soumis, quant à son exercice, aux restrictions découlant de dispositions législatives, de la même manière que le droit d'une personne qui obtient de la Couronne une concession domaniale, reste soumis, quant à son exercice, aux restrictions législatives qui peuvent lui être imposées.

En résumé, je ne pense pas que par le Traité du lac Huron, la Couronne ait souscrit l'obligation de soustraire le privilège de chasse et de pêche accordé aux Indiens à toute réglementation générale pouvant affecter son exercice.

b) La deuxième proposition pose la question de savoir si, en supposant que le Traité visait à conférer un privilège de chasse et de pêche que ne pouvait restreindre aucune loi relative à l'exploitation et à la conservation, l'adoption de la législation sur les pêcheries équivalait en droit à un bris de contrat ouvrant droit à une action en dommages-intérêts devant une cour de justice.

Ma réponse à cette question est simple. Je ne vois pas comment l'adoption valide par le Parlement d'une disposition législative quelconque peut donner ouverture à un recours en dommages-intérêts contre la Couronne pour bris de contrat. Comment un acte légal peut-il être en même temps un acte illégal de rupture de contrat sujet à sanction? Si un débiteur est tenu à des dommages-intérêts lorsqu'il manque à son obligation contractuelle, c'est que la loi condamne sa conduite et le force à réparer la perte qui est résultée de son manquement. Le débiteur s'est attiré la réprobation de la loi. Ainsi ne sera-t-il pas responsable si son défaut est résulté d'un événement de force majeure indépendant de sa volonté, par exemple la survenance d'une loi rendant l'exécution illicite, à moins qu'il ne s'y soit engagé par une clause spéciale du

The Crown cannot be treated here as having brought upon itself the reprobation of the law.

The cause of action I am dealing with here, must it be reminded, is that of breach of contract. The plaintiffs are not claiming that they are entitled to compensation because the legislation had the effect of taking away their property. That would be a completely different matter, although I doubt that such a claim could have been sustained since the mere regulating of the exercise of the privilege to fish and hunt does not result in the taking away of the privilege itself amounting to a dispossession of property. As was said by Wright J. in *France Fenwick and Company, Limited v. The King* [1927] 1 K.B. 458 at p. 467 in a passage that was cited with approval by the majority of the Judicial Committee in *Government of Malaysia v. Selangor Pilot Association* [1977] 2 W.L.R. 901:

I think, however, that the rule can only apply (if it does apply) to a case where property is actually taken possession of, or used by, the Government, or where, by the order of a competent authority, it is placed at the disposal of the Government. A mere negative prohibition, though it involves interference with an owner's enjoyment of property, does not, I think, merely because it is obeyed, carry with it at common law any right to compensation. A subject cannot at common law claim compensation merely because he obeys a lawful order of the State.

In my view, the enactment of the fisheries legislation may perhaps have been invoked by the Ojibway Indians as calling for a renegotiation of the Lake-Huron Treaty, but it could not give rise to an action for damages in a court of law for breach of contract.

(c) Coming to the last proposition on which the plaintiffs' legal reasoning relies, I find it likewise unacceptable. Even if it could have been said that the enactment of the *Fisheries Act* and the Regulations applicable to Ontario amounted to a breach of contract for which the Crown is liable in damages, the plaintiffs, in my view, would not have been individually and personally entitled to obtain the relief they seek today. My reasons here are twofold.

On the one hand, the plaintiffs would not, it seems to me, have had the status to sue as individuals. The Treaty, by its terms, is made with

contrat. La Couronne ne saurait ici être traitée comme si elle s'était attirée la réprobation de la loi.

La cause d'action que je considère, dois-je le rappeler, est celle de bris de contrat. Les demandeurs ne prétendent pas avoir droit à compensation parce que le règlement en cause aurait eu pour effet de les dépouiller de leurs biens. Si tel avait été le cas, la question à trancher aurait été tout autre, bien que je doute fort qu'une telle prétention ait pu se soutenir, car le simple fait de soumettre à réglementation l'exercice d'un privilège de chasse et de pêche n'a pas pour effet de supprimer le privilège lui-même et de l'exproprier. Comme l'a fait remarquer le juge Wright dans *France Fenwick and Company, Limited c. Le Roi* [1927] 1 K.B. 458, à la page 467, dans ce passage cité avec approbation par la majorité des membres du Comité judiciaire dans *Government of Malaysia c. Selangor Pilot Association* [1977] 2 W.L.R. 901:

[TRADUCTION] Cependant, j'estime que la règle s'applique seulement (si tant est qu'elle s'applique) dans le cas où le gouvernement prend effectivement possession ou fait effectivement usage des biens en cause, ou lorsque par l'effet d'une ordonnance émanant d'une autorité compétente, ceux-ci sont mis à la disposition du gouvernement. Une simple interdiction, bien qu'elle constitue une entrave à la jouissance des biens, ne donne pas à mon avis, du seul fait qu'on s'y conforme, droit aux dommages-intérêts. Un sujet ne peut réclamer des dommages-intérêts parce qu'il obéit à un ordre légal des pouvoirs publics.

À mon avis, les Ojibways du lac Huron auraient pu invoquer l'adoption de la législation sur les pêcheries pour réclamer une renégociation du Traité du lac Huron, mais ils ne sauraient y voir une rupture de contrat pouvant donner lieu à une réclamation en dommages-intérêts.

Passant à la dernière proposition que renferme le raisonnement juridique des demandeurs, je la trouve tout aussi inacceptable. Même si l'adoption de la *Loi sur les pêcheries* et du Règlement applicable en Ontario avait pu équivaloir à un bris de contrat pour lequel la Couronne aurait été responsable en dommages, les demandeurs, à mon avis, n'auraient pas eu droit, à titre individuel et personnel, à la réparation qu'ils réclament aujourd'hui. Ma conclusion ici repose sur un double fondement.

D'une part, je ne pense pas que les demandeurs auraient eu qualité, en l'espèce, pour se pourvoir en justice à titre individuel. Le Traité, selon ses

the Ojibway people collectively. Those Indians who signed the Treaty are referred to in it as "principal men of the Ojibway Indians". The Treaty provides for the annuity payments to be made "to the said Chiefs and their tribes". The surrender is referred to in the Treaty as being by "the said Chiefs and principal men on behalf of their respective tribes or bands". It is stated that the lands reserved "shall be held and occupied by the said Chiefs and their tribes in common for their own use and benefit". The Treaty allows "the said Chiefs and their tribes the full and free privilege to hunt over the territory now ceded by them, and to fish in the waters thereof as they have heretofore been in the habit of doing". The Schedule of Reservations describes each as being for one of "the Chiefs or Principal men and his band". Although each individual Ojibway Indian was to benefit from the Treaty, it seems to me that the language used therein precludes the idea that each individual was a party to the contract and had therefore the status to sue personally and individually for an alleged breach thereof. Since the Treaty was negotiated and entered into with the Ojibway Indians taken as a group, it seems to me that an action based on the Treaty, alleging breach of the promises subscribed therein toward the group, could only be instituted by the contracting party itself, that is to say, the group. Of course, I am not saying that the collectivity of all living Ojibway Indians can be as such the owner of rights; I am not overlooking the fact that it has no legal personality. What I mean is that, the Treaty having been negotiated and entered into with the Chiefs in the name of all of the members of their Bands, it could not then be contemplated that a right of action for eventual breach thereof was to accrue to each Ojibway Indian, and each of his descendants, individually and personally.

On the other hand, the Court cannot entertain today an action whose cause occurred as far back as 1868, when the first *The Fisheries Act* was enacted, or 1889 when the first *Ontario Fishery Regulations* were made. The plaintiffs contend that their actions were commenced within the time limited by law (namely *The Limitations Act*, R.S.O. 1970, c. 246), since they were denied the privilege allegedly granted to them by the Treaty and suffered the damage for which they seek

termes mêmes, a été conclu avec le peuple Ojibway collectivement. Ces Indiens qui l'ont signé y sont désignés comme «hommes marquants des Sauvages Ojibways». Le Traité prévoit le paiement de rentes annuelles «aux dits chefs et leurs tribus». La cession y est dite faite par «les dits chefs et hommes marquants au nom de leurs tribus ou bandes respectives». Il y est prévu que les terres réservées «seront gardées et possédées par les dits chefs et leurs tribus en commun pour leur usage et bénéfice». Le Traité accorde «aux dits chefs et leurs tribus le privilège libre et entier de chasser sur le territoire par eux maintenant cédé, et de pêcher dans les eaux d'icelui, ainsi qu'ils avaient jusqu'ici l'habitude de le faire». Selon l'annexe portant énumération des réserves, chacune d'elles est décrite comme étant celle de l'un «des chefs et de sa bande». Bien que chaque Ojibway devait bénéficier du Traité, il me semble que les mots utilisés excluent l'idée que chacun d'eux était personnellement une partie au contrat et en conséquence habilitée à se pourvoir en justice à titre individuel et personnel en cas de rupture de ce contrat. Puisque le Traité a été négocié et conclu avec les Indiens Ojibways en tant que groupe, il me semble qu'une action fondée sur le Traité, qui allègue violation des promesses faites aux termes de ce Traité, ne pourrait être intentée que par la partie même qui a contracté, soit le groupe. Bien sûr, je ne dis pas que la collectivité que forment les Ojibways vivants peut être en tant que telle titulaire de droits, car je n'oublie pas que cette collectivité n'a pas de personnalité juridique. Ce que je veux dire, c'est que le Traité ayant été négocié et conclu par les chefs au nom de tous les membres de leurs tribus respectives, on ne saurait dire qu'il prévoyait pour chaque Ojibway et chacun de ses descendants le droit de se pourvoir en justice, à titre individuel et personnel, en cas de manquement éventuel.

D'autre part, la Cour ne peut pas connaître aujourd'hui d'une action dont la cause remonterait aussi loin en arrière que 1868, année où le premier *Acte des pêcheries* a été adopté, ou encore que 1889, année où le premier *Règlement de pêche de l'Ontario* a été promulgué. Les demandeurs soutiennent que leurs actions respectives ont été intentées dans le délai prévu par la Loi (à savoir la *The Limitations Act*, S.R.O. 1970, c. 246) étant donné qu'ils ne se sont vus dénier le privilège prétendu-

compensation, only when they were apprehended by the fishery officer, charged, and finally convicted. Such a contention is unacceptable. If it can be argued that the privilege granted by the Treaty was intended to be unconditional, it certainly cannot be denied that from the moment the legislation was passed the situation changed. The act complained of which removed the privilege occurred at that moment, and the limitation period therefore started then. The Indians were legally bound to abide by the Regulations regardless of the inaction of the fishery officers. The plaintiffs themselves never enjoyed that "unconditional privilege" to fish they say their forefathers had been given by the Treaty. The breach of contract they allege, and the damage they say was thereby caused to the Ojibways, occurred long before they were born.

From the foregoing discussion, one can only conclude that on the basis of breach of contract, the actions are ill-founded. Indeed, there was no breach of a contractual obligation; such a breach, if it had occurred, would not have given rise to a right of action for damages and, in any event, if the right existed, the plaintiffs would not have been personally entitled to exercise it.

2. The issue of breach of trust obligations

The basic suggestion here is that the Lake-Huron Treaty of 1850 created a trust, the subject-matter of which was the "full and free privilege to hunt over the territory now ceded by them, and to fish in the waters thereof as they have heretofore been in the habit of doing". It is, however, a suggestion that I am again unable to accept.

There is no doubt that the Crown can take upon itself trust obligations which are enforceable in a Court of Equity (*Tito v. Waddell* (No. 2) [1977] 3 All E.R. 129). It is equally true that no specific form of words is necessary to create a trust, and that a treaty of that nature ought to be liberally construed. But I fail to see how one can find here the prerequisites for the existence of a proper trust that may be the subject-matter of an action before a court. As was said by Cannon J. in *M. A. Hanna*

ment accordé par le Traité et subi le préjudice pour lequel ils demandent réparation qu'au moment où ils ont été appréhendés par le garde-pêche, puis traduits en justice et finalement condamnés. Une telle prétention n'est pas acceptable. Si l'on peut soutenir que le privilège accordé par le Traité était prévu comme devant être inconditionnel, on ne saurait nier que la situation a changé dès l'adoption de la Loi en cause. L'acte reproché dont l'effet a été de retirer le privilège a été posé à ce moment-là, et c'est à partir de ce moment-là que courait le délai de prescription. Les Indiens étaient tenus de se conformer au Règlement, sans égard à l'inaction des gardes-pêche. Les demandeurs eux-mêmes n'ont jamais joui de ce «privilège inconditionnel» de pêche qu'à leur dire, leurs ascendants tenaient du Traité. La rupture de contrat qu'ils invoquent ainsi que le préjudice qui, à leur dire, en résulte pour les Ojibways se sont produits bien avant leur naissance.

Il s'ensuit qu'une seule conclusion est possible: dans la mesure où elles invoquent bris de contrat, les actions ne sont pas fondées. En effet, il n'y a pas eu violation d'obligation contractuelle; d'ailleurs, s'il y avait eu telle violation, elle n'aurait pas donné lieu à une action en dommages-intérêts, et de toute façon, quand bien même ce droit d'action existerait, les demandeurs n'auraient pas été habilités à l'exercer à titre personnel.

2. La question de la violation des obligations fiduciaires

La suggestion de base ici est que le Traité du lac Huron de 1850 a créé une fiducie dont l'objet était «le privilège libre et entier de chasser sur le territoire par eux maintenant cédé, et de pêcher dans les eaux d'icelui, ainsi qu'ils avaient jusqu'ici l'habitude de le faire». C'est encore ici une suggestion que je ne saurais accepter.

Sans doute la Couronne peut-elle assumer elle-même des obligations fiduciaires dont l'exécution sera susceptible de sanction devant une cour d'équité (*Tito c. Waddell* (N° 2) [1977] 3 All E.R. 129). Sans doute, est-il vrai aussi qu'aucune formulation spéciale n'est nécessaire pour créer une fiducie et qu'un traité comme celui du lac Huron doit être interprété de façon libérale. Cependant, je ne vois pas comment en l'espèce il soit possible de retracer les éléments requis pour l'existence

Co. v. The Provincial Bank of Canada [1935] S.C.R. 144 at 167:

To completely constitute a trust, four elements are required: (a) A trustee; (b) A beneficiary; (c) Property the subject-matter of the trust; (d) An obligation enforceable in Court of Equity on the trustee to administer or deal with the property for the benefit of the beneficiary. There must be an equitable interest based on a conscientious obligation which can be enforced against the legal owner of the property alleged to be the subject-matter of the trust. Otherwise there is no trust.

How can the privilege to hunt and to fish be the "property of a trust"? There is no subject-matter here capable of being "held" or "administered" by a trustee for the benefit of a beneficiary. Unless the lands said to be ceded were to be considered as being the trust property? That suggestion, however, cannot hold since there never has been any doubt that the title to the lands was already vested in the Crown before 1850, and the Treaty cannot be construed as purporting to recognize in favour of the Indians a right different in nature than that of a licensee.

In *Attorney-General for the Dominion of Canada v. Attorney-General for Ontario* [1897] A.C. 199, the Judicial Committee of the Privy Council, in deciding questions that turned upon the construction of the very Treaty which forms the subject-matter of this trial, and its sister-treaty, the Lake-Superior Treaty, arrived at the following conclusion [at page 213]:

Their Lordships have had no difficulty in coming to the conclusion that, under the treaties, the Indians obtained no right to their annuities, whether original or augmented, beyond a promise and agreement, which was nothing more than a personal obligation by its governor, as representing the old province, that the latter should pay the annuities as and when they became due; that the Indians obtained no right which gave them any interest in the territory which they surrendered, other than that of the province; and that no duty was imposed upon the province, whether in the nature of a trust obligation or otherwise, to apply the revenue derived from the surrendered lands in payment of the annuities.

That case was concerned with the payment of the annuities promised in the Treaties but it seems to me that the same reasoning must apply with respect to the other promise contained therein, that is the promise of a licence to fish and hunt.

d'une véritable fiducie susceptible de faire l'objet d'une action en justice. Comme le disait le juge Cannon dans l'arrêt *M. A. Hanna Co. c. Banque Provinciale du Canada* [1935] R.C.S. 144, à la page 167:

[TRADUCTION] Pour qu'il y ait véritable fiducie, quatre éléments sont requis: a) un fidéicommissaire; b) un bénéficiaire; c) un bien faisant l'objet de la fiducie; d) une obligation d'administration et de disposition au profit du bénéficiaire, cette obligation étant exécutoire devant une cour d'*equity* contre le fidéicommissaire. Il faut qu'il y ait un droit de propriété réel fondé sur une obligation assumée en conscience et exécutoire contre le propriétaire en titre du bien qui fait l'objet de la fiducie. Faute de quoi, il n'y a pas fiducie.

Comment le privilège de chasse et de pêche peut-il être «un bien faisant l'objet d'une fiducie»? Il n'y a en l'espèce aucun bien susceptible d'être «tenu» ou «géré» par un fidéicommissaire au profit d'un bénéficiaire. A moins que les territoires déclarés cédés ne soient considérés comme le bien objet de la fiducie? Mais cela ne tient pas car il n'y a aucun doute que la Couronne détenait déjà le titre de propriété sur ces terres avant 1850, et que le Traité ne peut pas être interprété comme voulant reconnaître aux Indiens quelque droit autre que celui de personnes dont la présence est autorisée («licensee»).

Dans *Le procureur général du Canada c. Le procureur général de l'Ontario* [1897] A.C. 199, le Comité judiciaire du Conseil privé, saisi de questions touchant justement à l'interprétation du Traité en cause ici, et de celui qui lui fut jumelé, celui du lac Supérieur, est arrivé à la conclusion que voici [à la page 213]:

[TRADUCTION] Leurs Seigneuries n'ont eu aucun mal à conclure que les traités en cause ne donnaient aux Indiens aucun droit à leurs rentes, initiales ou accrues, au-delà d'une promesse ou d'une convention qui n'était rien de plus qu'un engagement personnel de la part du gouverneur représentant la vieille province, que cette dernière verserait les rentes à leur échéance; que les Indiens n'obtenaient aucun droit de propriété sur le territoire qu'ils avaient cédé, autre que le droit de la province; et que la province n'avait aucune obligation, fiduciaire ou autre, d'affecter le revenu provenant des territoires cédés en paiements des rentes.

Cet arrêt portait sur le paiement des rentes promises aux termes des traités, mais il me semble que le même raisonnement s'applique à l'autre promesse qui y figure, à savoir la promesse d'une autorisation de pêcher et de chasser.

In my view, it cannot be said that, by entering into the Lake-Huron Treaty, the Crown took upon itself a trust obligation. I mean, of course, a trust obligation in the technical sense. The expression "trust obligations" is sometimes used to refer to "governmental obligations" and in that sense it may perhaps be properly applied to the obligations created by the Treaty. But "trust obligations" of that type are not enforceable as such. The distinction between trust obligations enforceable in the Courts of Chancery and these governmental or trust obligations in the higher sense is referred to by Lord Selborne L.C. in *Kinloch v. The Secretary of State for India in Council* (1881-82) 7 App. Cas. 619 at 625-626:

Now the words "in trust for" are quite consistent with, and indeed are the proper manner of expressing, every species of trust—a trust not only as regards those matters which are the proper subjects for an equitable jurisdiction to administer, but as respects higher matters, such as might take place between the Crown and public officers discharging, under the directions of the Crown, duties or functions belonging to the prerogative and to the authority of the Crown. In the lower sense they are matters within the jurisdiction of, and to be administered by, the ordinary Courts of Equity; in the higher sense they are not.

(See also *Tito v. Waddell* (No. 2) referred to above.)

In any event, assuming that true trust obligations were in fact created by the Treaty, the problem would remain as to the content thereof and the nature of the duties imposed on the Crown as trustee. Much of what I said in analyzing the contractual obligation of the Crown would simply have to be repeated, and the conclusion would be the same. The facts do not support the allegation of a breach of trust giving rise to an action for damages.

3. The issue of negligent misrepresentation

In four paragraphs of their declarations (8, 9, 10 and 17) the plaintiffs state that they relied to their detriment on statements made in 1973 and 1977 by former Ministers of Indian Affairs to the effect that the policy of the Government was to "recognize the lawful obligations imposed on the Crown by treaties entered into with the Indian people".

A mon avis, on ne saurait dire qu'en signant le Traité du lac Huron, la Couronne a assumé une obligation fiduciaire. J'entends, bien entendu, une obligation fiduciaire au sens technique du terme. L'expression «obligations fiduciaires» est parfois employée pour désigner des «obligations gouvernementales», et en ce sens elle peut peut-être s'appliquer valablement aux obligations créées par le Traité. Cependant, des «obligations fiduciaires» de ce genre ne sont pas exécutoires comme telles. La distinction entre des obligations fiduciaires exécutoires dans les *Courts of Chancery*, et ces obligations gouvernementales ou fiduciaires au sens plus élevé, est évoquée par le lord Chancelier Selborne dans *Kinloch c. The Secretary of State for India in Council* (1881-82) 7 App. Cas. 619, aux pages 625 et 626:

[TRADUCTION] Or les mots «en fiducie pour le compte de» constituent la formule propre pour caractériser toute fiducie, non seulement les fiducies ayant pour objet des matières relevant de la compétence des juridictions d'*equity*, mais encore des questions d'un ordre supérieur, par exemple celles qui se posent entre la Couronne et les agents de l'autorité publique qui, d'ordre de la Couronne, exercent les fonctions relevant des prérogatives et pouvoirs de cette dernière. Les questions d'ordre inférieur relèvent des Cours ordinaires d'*equity*, ce qui n'est pas le cas des questions d'ordre supérieur.

(Voir aussi *Tito c. Waddell* (N° 2) supra.)

De toute manière, à supposer même que le Traité aurait créé en fait de véritables obligations fiduciaires, le problème demeurerait entier quant à la teneur de ces obligations et à la nature des responsabilités assumées par la Couronne à titre de fidéicommissaire. Il me faudrait alors répéter une bonne partie de ce que j'ai dit en analysant l'obligation contractuelle assumée par la Couronne, et la conclusion serait la même. Les faits de la cause ne permettent pas d'invoquer violation d'obligations fiduciaires donnant lieu à une action en dommages.

3. La question des fausses déclarations faites imprudemment

Dans quatre paragraphes (8, 9, 10 et 17) de leurs déclarations, les demandeurs affirment qu'ils se sont fiés, à leur détriment, à des déclarations faites en 1973 et en 1977 par d'anciens ministres des Affaires indiennes, à l'effet que le gouvernement avait pour politique de «reconnaître les droits légitimes issus des traités que les Indiens avaient conclus avec la Couronne».

I do not accept the contention of counsel for the plaintiffs that these allegations raised a third and different cause of action, that of negligent misrepresentation by authorized representatives of the defendant. It is not pleaded that the statements were made either negligently or with intention to deceive but only that the statements were made and relied upon with resulting detriment and that, in my view, was not sufficient to properly raise the issue. But, in any event, it is clear to me that the actions would have had no chance of success on that basis. Leaving aside the question of whether the Crown can be held vicariously liable for allegedly negligent political statements made by its Ministers, I simply believe that the statements referred to were not misrepresentations. They were not inaccurate nor were they misleading. They could not be taken as overriding a legislation that had been in existence for so long, and they were not meant to, nor could they be construed as inducing the Indians to disobey the law. Besides, as mentioned above, it was part of the plaintiffs' cases that they had always fished the way they were fishing when they were apprehended: they can hardly pretend that they were really influenced by the statements, and were then behaving as they were in view of what they had been told to be the policy of the Government.

I can see no substance whatever in the contention that an action for damages against the Queen could lie as a result of the above-mentioned statements referred to in the declaration.

For all the foregoing reasons, I must conclude that none of the three causes of action alleged by the plaintiffs can be sustained. Counsel for the plaintiffs presented the cases as being novel in the long series of unsuccessful attempts made by the Indians in their quest to seek judicial redress for the allegedly unfair treatment to which they have been subjected in the past. Unfortunately, he failed to convince me that the new approach adopted had any more merit in law.

The actions will therefore be dismissed. I see no reason why the defendant should be deprived of her costs, if she demands them, although of course, there shall be only one set of Court costs for the four actions.

Je n'accepte pas la prétention des avocats des demandeurs qu'une troisième et autonome cause d'action se dégage de ces allégations, soit celle de déclarations trompeuses faites imprudemment par des représentants autorisés de la Couronne. On ne plaide pas que les déclarations ont été faites avec imprudence ou dans l'intention de tromper, mais uniquement qu'elles ont été faites et que les demandeurs s'y sont fiés à leur détriment, ce qui, à mon avis, n'est pas suffisant pour soulever la question. Mais, de toute façon, il me paraît clair que les actions n'auraient eu aucune chance de succès sur cette base. Abstraction faite de la question de savoir si la Couronne peut être tenue indirectement responsable des déclarations politiques que ses ministres auraient faites à la légère, j'estime tout simplement que les déclarations invoquées ne sont pas des déclarations trompeuses. Elles n'étaient ni fausses ni susceptibles d'induire en erreur. Elles ne pouvaient pas être prises comme surpassant une législation en vigueur depuis longtemps, et elles n'ont pas été faites avec l'intention d'inciter les Indiens à désobéir aux lois ni ne pouvaient être interprétées comme telles. Qui plus est, les demandeurs ont fait valoir, comme on l'a vu, qu'ils avaient toujours pêché de la façon qu'ils le faisaient lorsqu'ils furent appréhendés: ils peuvent difficilement prétendre avoir été influencés par les déclarations et s'être comportés comme ils l'ont fait à cause de ce qu'on leur avait dit être la politique du gouvernement.

Je ne vois rien qui justifie une action en dommages-intérêts contre la Couronne du fait des déclarations susmentionnées auxquelles se réfèrent les demandeurs dans leurs déclarations.

Pour tous ces motifs, je dois conclure qu'aucune des trois causes d'action invoquées par les demandeurs n'est soutenable. Leur avocat a présenté ces causes comme une tentative nouvelle des Indiens, après une longue série de tentatives vaines, d'obtenir un redressement judiciaire contre le traitement injuste dont ils auraient été l'objet par le passé. Malheureusement, il ne m'a pas convaincu que la nouvelle approche adoptée avait plus de mérite que les autres sur le plan juridique.

Les actions seront donc rejetées. Il n'y a aucune raison de priver la défenderesse de ses dépens, si elle les exige, bien que naturellement il ne saurait y avoir ouverture à plus d'un seul mémoire de frais d'audition pour les quatre causes.