

T-1996-05
2007 FC 764

T-1996-05
2007 CF 764

Chief Lloyd Chicot suing on his own behalf and on behalf of all Members of the Ka'a'Gee Tu First Nation and the Ka'a'Gee Tu First Nation (*Applicants*)

Le Chef Lloyd Chicot, agissant en son nom et au nom de tous les membres de la Première nation Ka'a'Gee Tu et la Première nation Ka'a'Gee Tu (*demandeurs*)

v.

c.

Minister of Indian and Northern Affairs Canada, Paramount Resources Ltd. (*Respondents*)

Le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et Paramount Resources Ltd. (*défendeurs*)

INDEXED AS: KA'A'GEE TU FIRST NATION v. CANADA (MINISTER OF INDIAN AND NORTHERN AFFAIRS) (F.C.)

RÉPERTORIÉ : PREMIÈRE NATION KA'A'GEE TU c. CANADA (MINISTRE DES AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADIEN) (C.F.)

Federal Court, Blanchard J.—Vancouver, June 19, 20; Ottawa, July 20, 2007.

Cour fédérale, juge Blanchard —Vancouver, 19 et 20 juin; Ottawa, 20 juillet 2007.

Aboriginal Peoples — Duty to consult — Judicial review of Mackenzie Valley Land and Water Board decision issuing amended land use permit to Paramount Resources Ltd. under Mackenzie Valley Resource Management Act following approval of extension to oil and gas development project — Federal Court having concurrent jurisdiction with Supreme Court of the Northwest Territories to hear application for prerogative relief from Board's decision — In related application, Crown found to have breached duty to consult, accommodate applicants with respect to approval of extension project — Crown thus not taking into account concerns of Aboriginal people as required by Act, s. 114 — As a result, Board prevented, pursuant to Act, s. 62, from issuing amended land use permit — Application allowed.

Peuples autochtones — Obligation de consultation — Contrôle judiciaire de la décision de l'Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie de délivrer un permis d'utilisation des terres modifié à Paramount Resources Ltd. en vertu de la Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie à la suite de l'approbation de l'expansion d'un projet de mise en valeur de ressources pétrolières et gazières — La Cour fédérale a une compétence concurrente avec la Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest à l'égard des demandes de réparation extraordinaire contre les décisions de l'Office — Dans une demande connexe, la Cour a conclu que la Couronne ne s'était pas acquittée de son obligation de consultation et d'accommodement quant à l'approbation du projet d'expansion — La Couronne n'a donc pas tenu compte des préoccupations des Autochtones, comme le prescrit l'art. 114 de la Loi — En conséquence, l'Office ne pouvait, en vertu de l'art. 62 de la Loi, délivrer le permis d'utilisation des terres modifié — Demande accueillie.

Federal Court Jurisdiction — Judicial review of Mackenzie Valley Land and Water Board decision to issue amended land use permit — Mackenzie Valley Resource Management Act, s. 32(1) granting Supreme Court of the Northwest Territories concurrent jurisdiction with Federal Court to hear applications for any prerogative relief against Board, whereas Act, s. 32(2) granting Supreme Court of the Northwest Territories exclusive jurisdiction with respect to action, proceeding concerning jurisdiction of Mackenzie Valley Land and Water Board, Mackenzie Valley Environmental Impact Review Board — "Jurisdiction" conferred by Act, s. 32(2) not including "any relief against a board", but limited to matters concerning loss, lack of

Compétence de la Cour fédérale — Contrôle judiciaire de la décision de l'Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie de délivrer un permis d'utilisation des terres modifié — L'art. 32(1) de la Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie accorde à la Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest une compétence concurrente avec la Cour fédérale à l'égard des demandes de réparation extraordinaire contre l'Office alors que l'art. 32(2) de la Loi lui confère la compétence exclusive de connaître de toute question relative à la compétence de l'Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie ou de l'Office d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie — La « compétence » que confère l'art. 32(2) n'inclut pas

statutory authority to act — S. 32 not vacating Federal Court's jurisdiction herein.

Environment — Judicial review of Mackenzie Valley Land and Water Board decision issuing amended land use permit to Paramount Resources Ltd. under Mackenzie Valley Resource Management Act following approval of extension to oil and gas development project—Board initiating investigation following environmental assessment to determine whether Crown conducted appropriate consultation, accommodation with applicants—Subsequently issuing land use permit, stating not within its authority to evaluate accuracy of Crown's consultation, accommodation — Act, s. 114 providing purpose of Act, Part 5 (pertaining to Mackenzie Valley Environmental Impact Review Board) to, inter alia, “ensure that the concerns of aboriginal people and the general public are taken into account” in process related to proposals for development—Crown not taking such concerns into account before approving project—Board thus prevented by Act, s. 62 from issuing amended land use permit.

This was an amended application for judicial review of the decision of the Mackenzie Valley Land and Water Board (the Board) to issue an amended land use permit (the permit) to Paramount Resources Ltd. (Paramount) under the *Mackenzie Valley Resource Management Act* (the Act). The permit was issued following the approval of an “extension project” representing the third phase of oil and gas development in the Mackenzie Valley. The applicants objected to this decision, alleging that it was made in breach of the federal Crown's duty to consult and accommodate. (That decision was challenged in a separate application for judicial review (docket T-1379-05) heard concurrently.) The Board considered the amended application and, after having received submissions from the interested parties (the Minister of Indian and Northern Affairs, Paramount, and the applicants), rendered the decision at issue herein, stating, *inter alia*, that it was not within its authority to evaluate the accuracy of the Crown's consultation and accommodation. The issues were: (1) whether the Court had jurisdiction to hear the application; and (2) whether the Crown's failure to consult with and accommodate the applicant First Nation constituted a failure to comply with the requirements of the Act.

« contre l'office, toute réparation », mais se limite aux questions relatives à la perte ou à l'absence du pouvoir législatif d'agir — L'art. 32 n'exclut pas la compétence de la Cour fédérale en l'espèce.

Environnement — Contrôle judiciaire de la décision de l'Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie de délivrer un permis d'utilisation des terres modifié à Paramount Resources Ltd. en vertu de la Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie à la suite de l'approbation de l'expansion d'un projet de mise en valeur de ressources pétrolières et gazières — L'Office a effectué une enquête après l'évaluation environnementale pour savoir si la Couronne avait pris des mesures de consultation et d'accommodement appropriées auprès des demandeurs — Par la suite, il a délivré le permis d'utilisation des terres, affirmant qu'il n'était pas de son ressort d'évaluer le caractère approprié des mesures de consultation et d'accommodement de la Couronne — L'art. 114 de la Loi expose l'objet de la partie 5 (qui a trait à l'Office d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie), soit, entre autres, de veiller à ce qu'il soit tenu compte, dans le cadre du processus des projets de développement, des préoccupations des Autochtones et du public en général — La Couronne n'a pas tenu compte de ces préoccupations avant d'approuver le projet — En conséquence, l'Office ne pouvait, en vertu de l'art. 62 de la Loi, délivrer le permis d'utilisation des terres modifié.

Il s'agissait d'une demande modifiée de contrôle judiciaire de la décision de l'Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie (l'Office) de délivrer un permis d'utilisation des terres modifié (le permis) à Paramount Resources Ltd. (Paramount) en vertu de la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie* (la Loi). Le permis a été délivré à la suite de l'approbation du « projet d'expansion », soit la troisième étape d'un projet de mise en valeur de ressources pétrolières et gazières dans la vallée du Mackenzie. Les demandeurs ont contesté cette décision, soutenant qu'elle enfreignait l'obligation de consultation et d'accommodement qui incombait à la Couronne fédérale. (Cette décision a été contestée dans le cadre d'une demande de contrôle judiciaire distincte (n° de dossier T-1379-05) entendue en même temps que les présentes.) L'Office a examiné la demande modifiée et, après avoir reçu des observations des parties intéressées (le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, Paramount et les demandeurs), a rendu la décision en cause en l'espèce déclarant, entre autres, qu'il n'était pas de son ressort d'évaluer le caractère approprié des mesures de consultation et d'accommodement de la Couronne. Les questions litigieuses étaient celles de savoir si : 1) la Cour avait compétence pour entendre la demande; et 2) le fait que la Couronne n'ait pas consulté la demanderesse, la Première nation, ni pris de mesures d'accommodement à son endroit

Held, the application should be allowed.

(1) The question of the Court's jurisdiction engaged the interpretation of section 32 of the Act. Subsection 32(1) grants the Supreme Court of the Northwest Territories concurrent jurisdiction with the Federal Court in respect of applications for prerogative relief against the Board. But subsection 32(2) confers exclusive jurisdiction upon the Supreme Court of the Northwest Territories to hear and determine any action or proceeding "concerning the jurisdiction" of the Mackenzie Valley Land and Water Board or the Mackenzie Valley Environmental Impact Review Board. The word jurisdiction here does not include "any relief against a board by way of an order in the nature of *certiorari*, *mandamus*, *quo warranto* or prohibition" as provided for in subsection 32(1). Had Parliament intended to vacate the Federal Court's jurisdiction entirely, it would have used clear language to that effect. The exclusive jurisdiction conferred in subsection 32(2) is limited to matters concerning the two boards' loss or lack of statutory authority to act. As such, section 32 of the Act does not vacate the Federal Court's concurrent jurisdiction with respect to matters involving natural justice and procedural fairness. The Court could therefore hear and decide the matters at issue in the present instance.

(2) The purpose of Part 5 of the Act, which pertains to the Mackenzie Valley Environmental Impact Review Board, is set out in section 114. It is "to establish a process comprising a preliminary screening, an environmental assessment and an environmental impact review in relation to proposals for developments" and, *inter alia*, "to ensure that the concerns of aboriginal people and the general public are taken into account in that process." In application T-1379-05, the Crown was found to have failed to discharge its duty to consult and accommodate before making a final decision on the approval of the extension project. Inherent in the Crown's duty to consult is the obligation to ensure that the concerns of the Aboriginal people are taken into account. By failing to meet its duty to consult and accommodate in the circumstances of this case, the Crown could not, therefore, be said to have taken into account the concerns of the Aboriginal people, as required by section 114 of the Act, before making its decision to approve the extension project. As the requirements of Part 5 were not complied with, the Board was prevented, pursuant to section 62 of the Act, from issuing the permit at issue in these proceedings. The Board's decision was therefore set aside. However, because an immediate order quashing the permit might have been counter-productive to the overall

constituait un défaut de remplir les conditions prévues par la Loi.

Jugement : la demande doit être accueillie.

1) Pour répondre à la question de la compétence de la Cour, il fallait procéder à une interprétation de l'article 32 de la Loi. Le paragraphe 32(1) accorde à la Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest une compétence concurrente avec la Cour fédérale à l'égard des demandes de réparation extraordinaire contre l'Office. Cependant, le paragraphe 32(2) confère à la Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest la compétence exclusive de connaître de toute question relative à la « compétence » de l'Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie ou de l'Office d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie. Le mot « compétence » ici n'inclut pas « contre l'office, toute réparation » comme le dit le paragraphe 32(1) « par voie de bref - *certiorari*, *mandamus*, *quo warranto* ou prohibition — ou d'ordonnance de même nature ». Si le législateur avait voulu exclure totalement la compétence de la Cour fédérale, il l'aurait indiqué clairement. La compétence exclusive que confère le paragraphe 32(2) se limite aux questions relatives à la perte ou à l'absence du pouvoir législatif d'agir des deux offices. À ce titre, l'article 32 de la Loi n'exclut pas la compétence concurrente de la Cour fédérale à l'égard de questions mettant en cause la justice naturelle et l'équité procédurale. La Cour avait donc compétence pour connaître des questions qui étaient en litige en l'espèce.

2) L'article 114 de la Loi expose l'objet de la partie 5, qui a trait à l'Office d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie, soit d'« instaurer un processus comprenant un examen préalable, une évaluation environnementale et une étude d'impact relativement aux projets de développement » pour, entre autres, « veiller à ce qu'il soit tenu compte, dans le cadre du processus, des préoccupations des Autochtones et du public en général ». Dans la demande n° T-1379-05, la Cour a conclu que la Couronne ne s'était pas acquittée de son obligation de consultation et d'accommodement avant de prendre une décision finale quant à l'approbation du projet d'expansion. L'obligation de consultation de la Couronne comporte en soi l'obligation de veiller à ce que l'on tienne compte des préoccupations des Autochtones. On ne peut donc pas dire que la Couronne, en omettant de s'acquitter de son obligation de consultation et d'accommodement dans les circonstances de l'espèce, a tenu compte des préoccupations des Autochtones, comme le prescrit l'article 114 de la Loi, avant de décider d'approuver le projet d'expansion. Comme les conditions prévues par la partie 5 n'ont pas été remplies, l'Office ne pouvait, selon l'article 62 de la Loi, délivrer le permis en cause en l'espèce. La décision de l'Office a donc été annulée.

process, the parties were given an opportunity to address the question of whether the effect of such an order should be stayed for a period of time to allow for consultation.

Cependant, étant donné que le prononcé immédiat d'une ordonnance qui annulerait le permis aurait peut-être un effet contre-productif pour l'ensemble du processus, les parties ont eu l'occasion de traiter de la question de savoir s'il convenait de suspendre pendant un certain temps l'effet d'une ordonnance annulant le permis afin qu'elles puissent tenir des consultations.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44].

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

Federal Courts Act, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 1 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 14), 18 (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 5; 2002, c. 8, s. 26), 18.1 (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5; 2002, c. 8, s. 27), 50.1 (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 16; 2002, c. 8, s. 47).

Mackenzie Valley Land Use Regulations, SOR/98-429, s. 22(2)(b).

Mackenzie Valley Resource Management Act, S.C. 1998, c. 25, ss. 9, 9.1, 12, 32 (as am. by S.C. 2005, c. 1, s. 28), 62, 101.1 (as enacted *idem*, s. 58), 102 (as am. *idem*), 114.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Canada 3000 Inc. (Re); Inter-Canadian (1991) Inc. (Trustee of), [2006] 1 S.C.R. 865; (2006), 269 D.L.R. (4th) 79; 20 C.B.R. (5th) 1; 349 N.R. 1; 212 O.A.C. 338; 10 P.P.S.A.C. (3d) 66; 2006 SCC 24.

CONSIDERED:

Ka'a'Gee Tu First Nation v. Canada (Attorney General) (2007), 30 C.E.L.R. (3d) 166; 2007 FC 763; *Canada Labour Relations Board v. Transair Ltd.*, [1977] 1 S.C.R. 722; (1976), 67 D.L.R. (3d) 421; 76 CLLC 14,024; 9 N.R. 181; *Northwestern Utilities Ltd. et al. v. City of Edmonton*, [1979] 1 S.C.R. 684; (1978), 12 A.R. 449; 89 D.L.R. (3d) 161; 7 Alta. L.R. (2d) 370; 23 N.R. 565; *Haida Nation v. British Columbia (Minister of Forests)*, [2004] 3 S.C.R. 511; (2004), 245 D.L.R. (4th) 33; [2005] 3 W.W.R. 419; 206 B.C.A.C. 52; 36 B.C.L.R. (4th) 282; 19 Admin. L.R. (4th) 195; 11 C.E.L.R. (3d) 1; [2005] 1 C.N.L.R. 72; 327 N.R. 53; 26 R.P.R. (4th) 1; 2004 SCC 73.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la partie I 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].

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], s. 35.

Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie, L.C. 1998, ch. 25, art. 9, 9.1, 12, 32 (mod. par L.C. 2005, ch. 1, art. 28), 62, 101.1 (édicte, *idem*, art. 58), 102 (mod., *idem*), 114.

Loi sur les Cours fédérales, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 1 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 14), 18 (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 5; 2002, ch. 8, art. 26), 18.1 (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5; 2002, ch. 8, art. 27), 50.1 (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 16; 2002, ch. 8, art. 47).

Règlement sur l'utilisation des terres de la vallée du Mackenzie, DORS/98-429, art. 22(2)b).

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISION APPLIQUÉE :

Canada 3000 Inc. (Re); Inter-Canadien (1991) Inc. (Syndic de), [2006] 1 R.C.S. 865; 2006 CSC 24.

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Première nation Ka'a'Gee Tu c. Canada (Procureur général), 2007 CF 763; *Conseil canadien des relations du travail c. Transair Ltd.*, [1977] 1 R.C.S. 722; *Northwestern Utilities Ltd. et autre c. Ville d'Edmonton*, [1979] 1 R.C.S. 684; *Nation haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts)*, [2004] 3 R.C.S. 511; 2004 CSC 73.

REFERRED TO:

R. v. McIntosh, [1995] 1 S.C.R. 686; (1995), 95 C.C.C. (3d) 481; 36 C.R. (4th) 171; 178 N.R. 161; 79 O.A.C. 81; *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, [2002] 2 S.C.R. 559; (2002), 212 D.L.R. (4th) 1; [2002] 5 W.W.R. 1; 166 B.C.A.C. 1; 100 B.C.L.R. (3d) 1; 18 C.R.R. (4th) 289; 93 C.R.R. (2d) 189; 2002 SCC 42.

AUTHORS CITED

Canada. Parliament. Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples. *Proceedings*, 36th Parliament, 1st Session, No. 10 (June 17, 1997).
House of Commons Debates, Vol. 135, No. 023, 36th Parliament, 1st Session (October 29, 1998).

APPLICATION for judicial review of the decision of the Mackenzie Valley Land and Water Board to issue an amended land use permit to Paramount Resources Ltd. under the *Mackenzie Valley Resource Management Act*. Application allowed.

APPEARANCES:

Timothy J. Howard for applicants.
Donna Tomljanovic and *Maria A. Mendola-Dow* for respondent Minister of Indian and Northern Affairs Canada.
Everett L. Bunnell, Q.C. and *E. Jung Lee* for respondent Paramount Resources Ltd.
Ronald M. Kruhlak for respondent Mackenzie Land and Water Board.

SOLICITORS OF RECORD:

Mandell Pinder, Vancouver, for applicants.
Deputy Attorney General of Canada for respondent Minister of Indian and Northern Affairs Canada.
Macleod Dixon LLP, Calgary, for respondent Paramount Resources Ltd.
McLennan Ross LLP, Edmonton, for Mackenzie Land and Water Board.

The following are the reasons for order rendered in English by

DÉCISIONS CITÉES :

R. c. McIntosh, [1995] 1 R.C.S. 686; *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, [2002] 2 R.C.S. 559; 2002 CSC 42.

DOCTRINE CITÉE

Canada. Parlement. Comité sénatorial permanent des Peuples autochtones. *Délibérations*, 36^e législature, 1^{re} session, n^o 10 (17 juin 1998).
Débats de la Chambre des communes, vol. 135, n^o 023, 36^e législature, 1^{re} session (29 octobre 1997).

DEMANDE de contrôle judiciaire de la décision de l'Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie de délivrer un permis d'utilisation des terres modifié à Paramount Resources Ltd. en vertu de la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie*. Demande accueillie.

ONT COMPARU :

Timothy J. Howard pour les demandeurs.
Donna Tomljanovic et *Maria A. Mendola-Dow* pour le défendeur le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien.
Everett L. Bunnell, c.r. et *E. Jung Lee* pour la défenderesse Paramount Resources Ltd.
Ronald M. Kruhlak pour le défendeur l'Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Mandell Pinder, Vancouver, pour les demandeurs.
Le sous-procureur général du Canada pour le défendeur le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien.
Macleod Dixon LLP, Calgary, pour la défenderesse Paramount Resources Ltd.
McLennan Ross LLP, Edmonton, pour le défendeur l'Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie.

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

BLANCHARD J.:

1. Introduction

[1] The applicants bring this amended application for judicial review in respect of the decision of the Mackenzie Valley Land and Water Board (the Land and Water Board [or the Board]) to issue an amended land use permit MV2002A0046 (the LUP) to Paramount Resources Ltd. (Paramount) on September 29, 2005 pursuant to its powers under the *Mackenzie Valley Resource Management Act* [S.C. 1998, c. 25] (the Act) and associated regulations.

2. Background Facts

[2] The LUP was issued following the approval of the “extension project.” The extension project represents the third phase of oil and gas development in the Mackenzie Valley, in an area known as the Cameron Hills and signaled the beginning of production work. The applicants in a separate application for judicial review, T-1379-05, challenged the decision to approve the extension project alleging that the Crown had failed to meet its duty to consult and accommodate. That matter was scheduled to be heard at the same time as the within application. The issues raised in application T-1379-05 have now been decided and my reasons for order are filed concurrently with these reasons [(2007), 30 C.E.L.R. (3d) 166 (F.C.)]. A comprehensive review of the background facts including the history of oil and gas development in the Mackenzie Valley, a review of the regulatory process and applicable treaties is set out in my reasons in application T-1379-05. I will not repeat here all of those facts which are also material to the within application. I will limit my summary of the facts here to those circumstances not covered earlier and which bear on the issues raised in this application.

Mr. Todd Burlingame’s Appointment

[3] Mr. Todd Burlingame was the chairperson of the Mackenzie Valley Environmental Impact Review Board (the Review Board) during the environmental

LE JUGE BLANCHARD :

1. Introduction

[1] Les demandeurs introduisent la présente demande modifiée de contrôle judiciaire en rapport avec la décision de l’Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie (l’Office des terres et des eaux [ou l’Office]) de délivrer un permis d’utilisation des terres modifié MV2002A0046 (le PUT) à Paramount Resources Ltd. (Paramount) le 29 septembre 2005, conformément aux pouvoirs que lui confère la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie* [L.C. 1998, ch. 25] (la Loi) et ses règlements d’application.

2. Le contexte

[2] Le PUT a été délivré à la suite de l’approbation du « projet d’expansion ». Ce dernier, la troisième étape d’un projet de mise en valeur de ressources pétrolières et gazières dans la vallée du Mackenzie, dans une région connue sous le nom de « collines Cameron », a marqué le début des travaux de production. Dans une demande de contrôle judiciaire distincte, portant le n° T-1379-05, les demandeurs ont contesté la décision d’approuver le projet d’expansion, alléguant que la Couronne ne s’était pas acquittée de l’obligation de consultation et d’accommodement qui lui incombait. L’audition de cette affaire a été fixée au même moment que celle de la présente demande. Les questions soulevées dans la demande n° T-1379-05 sont maintenant tranchées, et mes motifs d’ordonnance sont déposés en même temps que les présents motifs [2007 CF 763]. Dans mes motifs concernant la demande n° T-1379-05, j’expose en détail le contexte factuel, y compris l’historique du projet de mise en valeur de ressources pétrolières et gazières dans la vallée du Mackenzie et j’examine le processus réglementaire et les traités applicables. Je ne répéterai pas ici tous les faits qui sont également importants pour la présente demande, et je me limiterai aux circonstances dont il n’a pas été question antérieurement et qui ont une incidence sur les questions soulevées en l’espèce.

La nomination de M. Todd Burlingame

[3] M. Todd Burlingame était le président de l’Office d’examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie (l’Office d’examen) à l’époque de

assessment of the extension project. This appointment ended effective February 1, 2005.

[4] On January 21, 2005, the Land and Water Board provided to the Minister of Indian and Northern Affairs Canada (INAC) a list of three recommended candidates for the position of chairperson of that Board, pursuant to subsection 12(1) of the Act. Mr. Burlingame's name was not among them. On February 25, 2005, the Board again wrote to the Minister, expressing concern that he was contemplating appointing a chairperson who was not among the Board's recommended nominees. The Board stressed that it had used a fair process and requested that the Minister collaborate with it in making the appointment.

[5] The Minister did not respond to the Board's letters of January 21 and February 25. On or about March 9, 2005, the Minister appointed Mr. Burlingame as chairperson of the Land and Water Board. The Board was informed of this by a fax dated March 10, 2005.

Land Use Permit Amendment

[6] Paramount sought to amend its LUP on June 21, 2005. The Land and Water Board advised that it would not process the amended application until approval from the responsible ministers was received. The ministers issued their decision to approve the extension project subject to certain mitigation measures on July 5, 2005.

[7] By letters dated July 20 and July 28, 2005, the applicants wrote to the Land and Water Board and informed it that the ministers' decision was made in breach of the federal Crown's duty to consult and accommodate and that there had yet to be proper consultation with the applicants.

[8] On July 22, 2005, the Land and Water Board sought input on the amended application from stakeholders, including the applicants. On July 26, 2005, the Land and Water Board responded to the applicants' July 20, 2005 letter informing the applicants that Paramount's applications were the subject of an

l'évaluation environnementale du projet d'expansion. Cette nomination a pris fin le 1^{er} février 2005.

[4] Le 21 janvier 2005, l'Office des terres et des eaux a fourni au ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien (AINC) une liste de trois candidats recommandés pour le poste de président de l'Office, comme le prévoit le paragraphe 12(1) de la Loi. Le nom de M. Burlingame n'y figurait pas. Le 25 février 2005, l'Office a écrit une fois de plus au ministre, lui faisant part de son inquiétude à l'égard du fait qu'il envisageait de nommer un président ne faisant pas partie des candidats que l'Office recommandait. L'Office a souligné qu'il avait appliqué un processus équitable et il a demandé que le ministre collabore avec lui pour procéder à la nomination.

[5] Le ministre n'a pas répondu aux lettres de l'Office datées du 21 janvier et du 25 février. Le 9 mars 2005, ou aux environs de cette date, le ministre a nommé M. Burlingame au poste de président de l'Office des terres et des eaux. L'Office en a été informé par télécopieur, le 10 mars 2005.

Modification du permis d'utilisation des terres

[6] Paramount a cherché à faire modifier son PUT le 21 janvier 2005. L'Office des terres et des eaux a fait savoir qu'il ne traiterait la demande modifiée qu'après avoir obtenu l'accord des ministres compétents. Ceux-ci ont rendu leur décision d'approuver le projet d'expansion, sous réserve de certaines mesures d'atténuation, le 5 juillet 2005.

[7] Par des lettres datées du 20 et du 28 juillet 2005, les demandeurs ont informé l'Office des terres et des eaux que la décision des ministres enfreignait l'obligation de consultation et d'accommodement qui incombait à la Couronne fédérale et qu'on ne les avait pas encore consultés de manière appropriée.

[8] Le 22 juillet 2005, l'Office des terres et des eaux a demandé aux intervenants, dont les demandeurs faisaient partie, quel était leur point de vue sur la demande modifiée. Le 26 juillet 2005, l'Office des terres et des eaux a répondu à la lettre des demandeurs du 20 juillet 2005, informant ces derniers que les

environmental assessment which was now completed. The Land and Water Board informed the applicants that it would notify the communities and parties to the permit review process of the results of the environmental assessment, and subject to comments received would then proceed to complete the licensing process.

[9] In a letter dated July 29, 2005 to the Board, the Minister provided his input on the amended application. He inquired into certain technical aspects of the project and expressed the view that all project components were consistent with the original application and that no additional operations were proposed. He also opined that the recommended measures from the environmental assessment should be maintained for the amended project.

[10] On August 10, 2005, the Land and Water Board met to consider the amended application and all of the submissions made, including letters submitted by counsel on behalf of the applicants.

[11] By letter dated August 3, 2005, and faxed on August 11, 2005 to the Regional Director General of INAC, the Land and Water Board advised the Minister that it was exercising its powers under paragraph 22(2)(b) of the *Mackenzie Valley Land Use Regulations*, SOR/98-429 (the Regulations) to initiate an investigation into whether the federal Crown had conducted appropriate consultation and accommodation with the applicants. It further advised the Minister that it would not be issuing the amended LUP until it had received a detailed summary of the Crown's consultation efforts in relation to the applicants.

[12] On August 29, 2005, the Minister advised the Land and Water Board that it believed that the Crown's legal duty to consult had been met in these circumstances, but was unable to provide further information about the duty since the information requested was the subject of litigation.

demandes de Paramount avaient été l'objet d'une évaluation environnementale qui était maintenant terminée. L'Office des terres et des eaux a informé les demandeurs qu'il ferait part des résultats de l'évaluation environnementale aux collectivités et aux parties ayant participé au processus d'examen de permis et que, sous réserve des commentaires reçus, il procéderait ensuite à la conclusion du processus d'octroi de permis.

[9] Dans une lettre datée du 29 juillet 2005 et adressée à l'Office, le ministre a fait part de son point de vue sur la demande modifiée. Il s'est enquis de certains aspects techniques du projet et a exprimé l'avis que tous les éléments de ce dernier concordaient avec la demande initiale et qu'aucune activité additionnelle n'était proposée. Il a également exprimé l'opinion que l'on conserve, pour le projet modifié, les mesures recommandées à la suite de l'évaluation environnementale.

[10] Le 10 août 2005, l'Office des terres et des eaux a tenu une réunion en vue d'examiner la demande de modification ainsi que la totalité des observations soumise, y compris les lettres transmises par avocat pour le compte des demandeurs.

[11] Par une lettre datée du 3 août 2005 et transmise par télécopieur le 11 août suivant au directeur général régional d'AINC, l'Office des terres et des eaux a informé le ministre qu'il exerçait les pouvoirs que lui conférait l'alinéa 22(2)b) du *Règlement sur l'utilisation des terres de la vallée du Mackenzie*, DORS/98-429 (le Règlement) pour effectuer une enquête afin de savoir si la Couronne fédérale avait pris des mesures de consultation et d'accommodement appropriées auprès des demandeurs. Il a de plus indiqué au ministre qu'il ne délivrerait pas le PUT modifié avant d'avoir reçu un sommaire détaillé des efforts de consultation faits par la Couronne en rapport avec les demandeurs.

[12] Le 29 août 2005, le ministre a informé l'Office des terres et des eaux qu'il croyait que, dans les circonstances, la Couronne s'était acquittée de son obligation légale de consultation, mais qu'il lui était impossible de fournir plus de renseignements sur cette obligation car les renseignements demandés faisaient l'objet d'un litige.

[13] On August 31, 2005, Paramount, responding to the Minister's letter of August 29, wrote to the Board objecting to any delay in the regulatory approvals process in view of the fact that ministerial approval had already been received.

[14] On September 13, 2005, the applicants, responding to the Minister's August 29, 2005 letter, wrote to the Board indicating that INAC had not responded to the Board's request for information and asked that the Board not issue the amended LUP until assurances had been received that appropriate consultation had taken place.

[15] The Board met on September 22, 2005, to discuss Paramount's amended application. Mr. Burlingame was present at this meeting. On September 29, 2005, on behalf of the Land and Water Board, Mr. Burlingame issued land use permit No. MV2002A0046, the LUP at issue in this application, and water licence No. MV2002L1-00007 for the five wells mentioned in the application. On October 11, 2005, on behalf of the Land and Water Board, Mr. Burlingame issued reasons in support of the decision.

[16] By letter to the Land and Water Board dated October 17, 2005, the applicants expressed disagreement with the decision and requested that the Board suspend the operation of the amended permits. The Land and Water Board responded by letter on October 31, 2005. It stated that it was not "within the board's authority to evaluate the accuracy of the Crown's consultation and accommodation towards Ka'a'Gee Tu First Nation (KTFN), particularly when this issue is before the courts." The letter also confirmed that the Board had received assurances from INAC that the Crown's duty to consult with the KTFN about Paramount's proposed activities in the Cameron Hills had been met.

[17] The applicants filed the within application challenging the validity of the decision of the Land and

[13] Le 31 août 2005, répondant à la lettre du ministre datée du 29 août, Paramount a écrit à l'Office pour indiquer qu'elle s'opposait à tout délai dans le processus d'autorisation réglementaire étant donné que l'autorisation ministérielle requise avait déjà été reçue.

[14] Le 13 septembre 2005, répondant à la lettre du ministre datée du 29 août 2005, les demandeurs ont écrit à l'Office pour dire qu'AINC n'avait pas répondu à la demande de renseignements de l'Office et ils ont demandé que l'Office ne délivre pas le PUT modifié avant d'avoir reçu l'assurance que des consultations appropriées avaient eu lieu.

[15] L'Office a tenu une réunion le 22 septembre 2005 afin de discuter de la demande modifiée de Paramount. M. Burlingame était présent. Le 29 septembre 2005, au nom de l'Office des terres et des eaux, M. Burlingame a délivré le permis d'utilisation des terres n°MV2002A0046, c'est-à-dire le PUT qui est en litige dans la présente demande, de même que le permis d'utilisation des eaux n°MV2002L1-00007, pour les cinq puits mentionnés dans la demande. Le 11 octobre 2005, au nom de l'Office des terres et des eaux, M. Burlingame a fait connaître les motifs étayant la décision.

[16] Par une lettre datée du 17 octobre 2005 et destinée à l'Office des terres et des eaux, les demandeurs ont exprimé leur désaccord à l'égard de la décision et ont demandé que l'Office suspende l'application des permis modifiés. L'Office des terres et des eaux a répondu par une lettre datée du 31 octobre 2005 dans laquelle il a affirmé qu'il n'était pas de son [TRADUCTION] « ressort d'évaluer le caractère approprié des mesures de consultation et d'accommodement de la Couronne envers la Première nation Ka'a'Gee Tu (la PNKT), d'autant plus que la question a été soumise aux tribunaux ». La lettre confirmait également que l'Office avait obtenu d'AINC l'assurance que la Couronne s'était acquittée de son obligation de consulter la PNKT au sujet des activités que Paramount se proposait d'exécuter dans les collines Cameron.

[17] Par la présente demande, les demandeurs contestent la validité de la décision de l'Office des terres

Water Board to issue the land use permit for the five wells. The applicants have not challenged the decision to issue the water licence.

Procedural History of Application T-1996-05

[18] Application T-1996-05 was filed on November 4, 2005. Upon being informed that the respondents adopted the position that the issues raised in T-1996-05 fell outside the jurisdiction of the Federal Court by virtue of subsection 32(2) [as am. by S.C. 2005, c. 1, s. 28] of the Act, the applicants filed an identical application enjoining the same parties in the Northwest Territories Supreme Court, action No. S-0001-CV-2005-000326. This proceeding has been adjourned *sine die* pending the disposition of the within application.

[19] The applicants then sought by motion to amend their application by deleting the request for a declaration that the Minister acted *ultra vires* his powers under subsection 12(2) of the Act in appointing Mr. Burlingame to the position of chairperson. The applicants also sought the removal of the Land and Water Board and Mr. Burlingame in his capacity as chairperson, as respondents.

[20] The respondents moved to have application T-1996-05 struck for want of jurisdiction or alternatively stayed pursuant to section 50.1 [as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 16; 2002, c. 8, s. 47] of the *Federal Courts Act* [R.S.C., 1985, c. F-7, s. 1 (as am. *idem*, s. 14)].

[21] The motions were heard together before Prothonotary Lafrenière on February 7, 2006.

[22] The motion to amend the notice of application was granted and the respondents' motion was dismissed. In dismissing the motion to strike and/or stay the application, the learned Prothonotary concluded that in the absence of case law dealing with the proper interpretation of subsection 32(2), the respondents had failed to establish that this proceeding was "bereft of any possibility of success" or that this was an exceptional

et des eaux de délivrer le permis d'utilisation des terres qui se rapporte aux cinq puits. Ils ne contestent pas la décision de délivrer le permis d'utilisation des eaux.

Historique des procédures entourant la demande T-1996-05

[18] La demande n° T-1996-05 a été déposée le 4 novembre 2005. Après avoir été informés que les défendeurs étaient d'avis que les questions soulevées dans cette demande ne relevaient pas de la compétence de la Cour fédérale du fait du paragraphe 32(2) [mod. par L.C. 2005, ch. 1, art. 28] de la Loi, les demandeurs ont déposé une demande identique liant les mêmes parties devant la Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest, dans le cadre de l'action n° S-0001-CV-2005-000326. Cette instance a été ajournée *sine die* en attendant que la présente demande soit tranchée.

[19] Les demandeurs ont ensuite demandé par voie de requête de modifier leur demande en supprimant la demande visant l'obtention d'une déclaration portant que le ministre avait outrepassé les pouvoirs que lui conférait le paragraphe 12(2) de la Loi en nommant M. Burlingame au poste de président. Ils ont demandé que l'Office des terres et des eaux et M. Burlingame, en sa qualité de président, soient radiés à titre de défendeurs.

[20] Les défendeurs ont demandé que la demande n° T-1996-05 soit radiée pour absence de compétence ou, subsidiairement, qu'elle soit suspendue en application de l'article 50.1 [édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 16; 2002, ch. 8, art. 47] de la *Loi sur les Cours fédérales* [L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 1 (mod., *idem*, art. 14)].

[21] Les requêtes ont été entendues ensemble devant le protonotaire Lafrenière le 7 février 2006.

[22] La requête en modification de l'avis de demande a été accordée et la requête des défendeurs a été rejetée. En rejetant la requête en radiation ou en suspension de la demande, le protonotaire a conclu que, en l'absence de jurisprudence concernant l'interprétation correcte du paragraphe 32(2), les défendeurs n'étaient pas parvenus à établir que l'instance était [TRADUCTION] « dépourvue de toute possibilité de succès » ou qu'il s'agissait là

case in which the originating notice should be struck. He concluded that the matter should be raised at the hearing of the application.

d'une affaire exceptionnelle dans laquelle il convenait de radier l'avis de demande introductif. Il a conclu qu'il fallait soulever l'affaire à l'audition de la demande.

3. Issues

3. Les questions en litige

[23] The applicants raise the following issues in their application:

[23] Les demandeurs soulèvent les questions suivantes dans leur demande :

A. Does the federal Crown's failure to consult with and accommodate the Ka'a'Gee Tu First Nation constitute a failure to comply with the requirements of Part 5 of the Act?

A. Le fait que la Couronne fédérale n'ait pas consulté la Première nation Ka'a'Gee Tu ni pris de mesures d'accommodement à son endroit constitue-t-il un défaut de remplir les conditions prévues par la partie 5 de la Loi?

B. Did the Minister act illegally and *ultra vires* his powers under section 12 of the Act in appointing Mr. Burlingame with the result that the decision to issue the LUP in which Mr. Burlingame participated is void?

B. Le ministre a-t-il agi illégalement et outrepassé les pouvoirs que lui confèrent l'article 12 de la Loi en nommant M. Burlingame, avec le résultat que la décision de délivrer la PUT, à laquelle ce dernier a pris part, est nulle?

C. Did the Land and Water Board breach the rules of procedural fairness and natural justice by permitting Mr. Burlingame to participate in the determination of the investigation initiated by the Land and Water Board under paragraph 22(2)(b) of the Regulations to determine whether or not the Federal Crown had fulfilled its obligation to consult and accommodate?

C. L'Office des terres et des eaux a-t-il manqué aux règles de l'équité procédurale et de la justice naturelle en permettant à M. Burlingame de prendre part à la décision relative à l'enquête entreprise par l'Office des terres et des eaux en vertu de l'alinéa 22(2)b) du Règlement en vue de décider si la Cour fédérale s'était acquittée ou non de son obligation de consultation et d'accommodement?

D. Did the Land and Water Board breach the rules of procedural fairness and natural justice by permitting Mr. Burlingame to participate in the decision to approve and issue the amended LUP?

D. L'Office des terres et des eaux a-t-il manqué aux règles de l'équité procédurale et de la justice naturelle en permettant à M. Burlingame de prendre part à la décision d'autoriser et de délivrer le PUT modifié?

4. Jurisdiction

4. Compétence

[24] Before proceeding to consider the arguments of the parties with respect to the issues raised in this application, I must first be satisfied that I have jurisdiction to hear the application. It is the respondents' position that the Court does not have the jurisdiction to hear the application. They contend that jurisdiction properly rests with the Northwest Territories Supreme Court pursuant to the provisions of subsection 32(2) of the Act.

[24] Avant d'examiner les arguments des parties au sujet des questions soulevées en l'espèce, il me faut d'abord vérifier si j'ai compétence pour entendre la demande. Les défendeurs sont d'avis que la Cour n'est pas compétente pour entendre la demande. Ils soutiennent qu'aux termes du paragraphe 32(2) de la Loi, c'est la Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest qui l'est.

[25] In considering whether this Court has jurisdiction to entertain the application, it is necessary to consider whether the nature of the relief sought falls within the subject-matter or matters over which this Court has jurisdiction. In doing so it must be borne in mind that the Federal Court is a statutory court and its jurisdiction is dependent on that conferred by an Act of the Parliament of Canada.

[26] The within amended application is in respect of a decision of the Land and Water Board to issue a land use permit under the Act wherein the applicants seek the following relief:

- (a) a declaration that the breach by the Responsible Ministers of their constitutional and legal obligation to consult with the Ka'a'Gee Tu First Nation (the "Ka'a'Gee Tu") and accommodate the Ka'a'Gee Tu's Aboriginal and Treaty Rights is a failure to comply with Part 5 of the Act;
- (b) an order directing the Responsible Ministers to consult with the Ka'a'Gee Tu and accommodate the Ka'a'Gee Tu's Aboriginal and Treaty Rights before allowing the Extension Project, as defined below, to proceed;
- (c) an order quashing and setting aside the Amended Land Use Permit;
- (d) [deleted]
- (e) [deleted]
- (f) a declaration that Mr. Burlingame's participation in the decision to issue the Amended Land Use Permit renders that decision contrary to law;
- (g) a declaration that the issuance of the Amended Land Use Permit was made in breach of the duties of procedural fairness and natural justice;
- (h) an order staying the Amended Land Use Permit and restraining Paramount from proceeding with any activities authorized pursuant to the Amended Land Use Permit pending the disposition of this application;

[25] Pour déterminer si la présente Cour a compétence pour entendre la demande, il est nécessaire de vérifier si la nature de la réparation demandée s'inscrit dans le cadre du ou des objets à l'égard desquels la présente Cour est compétente. Pour ce faire, il faut garder à l'esprit que la Cour fédérale est un tribunal d'origine législative et que sa compétence dépend de celle que lui confère une loi fédérale.

[26] La présente demande modifiée concerne une décision de l'Office des terres et des eaux de délivrer un permis d'utilisation des terres en vertu de la Loi, et les demandeurs sollicitent la réparation suivante :

[TRANSLATION]

- a) une déclaration portant que le manquement des ministres responsables à l'égard de leur obligation constitutionnelle et légale de consulter la Première nation Ka'a'Gee Tu (la PNKT) et de prendre des mesures d'accommodement à l'égard des droits ancestraux et issus de traités de la PNKT constitue une violation de la partie 5 de la Loi;
- b) une ordonnance prescrivant aux ministres responsables de consulter la PNKT et de prendre des mesures d'accommodement à l'égard de ses droits ancestraux et issus de traités avant d'autoriser la poursuite du projet d'expansion, tel que défini ci-après;
- c) une ordonnance annulant le permis d'utilisation des terres modifié;
- d) [supprimé]
- e) [supprimé]
- f) une déclaration portant que, à cause de la participation de M. Burlingame à la décision de délivrer le permis d'utilisation des terres modifié, cette décision est contraire à la loi;
- g) une déclaration portant que le permis d'utilisation des terres modifié a été délivré en violation des obligations d'équité procédurale et de justice naturelle;
- h) une ordonnance suspendant le permis d'utilisation des terres modifié et empêchant Paramount de procéder à toute activité autorisée par ce permis en attendant que la présente demande soit tranchée;

- | | |
|--|--|
| (i) costs; and | i) les dépens; |
| (j) such further and other relief as this Honourable Court may deem appropriate. | j) toute autre réparation que la Cour estime appropriée. |

[27] The applicants essentially seek declaratory relief and an order quashing the land use permit and staying any activities permitted by the permit.

[27] Les demandeurs sollicitent essentiellement un jugement déclaratoire et une ordonnance annulant le permis d'utilisation des terres et suspendant toutes les activités que celui-ci autorise.

[28] It is not disputed that the applicants' claim is based on existing and applicable federal law, the *Mackenzie Valley Resource Management Act*, which is within the legislative competence of the Parliament of Canada. It follows, therefore, that the Federal Court would have jurisdiction to hear the application, unless an Act of Parliament provides otherwise.

[28] Il n'est pas contesté que la demande des demandeurs est fondée sur une loi fédérale existante et applicable, la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie*, qui relève de la compétence législative du Parlement du Canada. Il s'ensuit donc que la Cour fédérale a compétence pour entendre la demande, à moins qu'une loi fédérale n'indique le contraire.

[29] It is the respondents position that by enacting subsection 32(2) of the Act, Parliament conferred exclusive jurisdiction with respect to the relief sought in this amended application to the Supreme Court of the Northwest Territories, thereby depriving the Federal Court of any jurisdiction to hear the application.

[29] Les défendeurs sont d'avis que, en adoptant le paragraphe 32(2) de la Loi, le législateur a conféré à la Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest une compétence exclusive à l'égard de la réparation sollicitée dans la présente demande modifiée, privant ainsi la Cour fédérale de toute compétence pour ce qui est d'entendre la demande.

[30] Section 32 of the Act provides as follows [s. 32(1) (as am. by S.C. 2005, c. 1, s. 28)]:

[30] L'article 32 de la Loi prévoit ce qui suit [art. 32(1) (mod. par L.C. 2005, ch. 1, art. 28)]:

32. (1) Notwithstanding the exclusive jurisdiction referred to in section 18 of the *Federal Courts Act*, the Attorney General of Canada or anyone directly affected by the matter in respect of which relief is sought may make an application to the Supreme Court of the Northwest Territories for any relief against a board by way of an injunction or declaration or by way of an order in the nature of *certiorari*, *mandamus*, *quo warranto* or prohibition.

32. (1) Indépendamment de la compétence exclusive accordée par l'article 18 de la *Loi sur les Cours fédérales*, le procureur général du Canada ou quiconque est directement touché par l'affaire peut présenter une demande à la Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest afin d'obtenir, contre l'office, toute réparation par voie d'injonction, de jugement déclaratoire, de bref—*certiorari*, *mandamus*, *quo warranto* ou prohibition—ou d'ordonnance de même nature.

(2) Despite subsection (1) and section 18 of the *Federal Courts Act*, the Supreme Court of the Northwest Territories has exclusive original jurisdiction to hear and determine any action or proceeding, whether or not by way of an application of a type referred to in subsection (1), concerning the jurisdiction of the Mackenzie Valley Land and Water Board or the Mackenzie Valley Environmental Impact Review Board.

(2) Malgré le paragraphe (1) et l'article 18 de la *Loi sur les Cours fédérales*, la Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest a compétence exclusive en première instance pour connaître de toute question relative à la compétence de l'Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie ou de l'Office d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie, qu'elle soit soulevée ou non par une demande du même type que celle visée au paragraphe (1).

[31] Answering the jurisdictional question in the circumstances of this case engages an exercise in statutory interpretation of subsection 32(2) of the Act. In interpreting the above provisions I am guided by the modern principle of statutory construction restated by Mr. Justice Binnie in *Canada 3000 Inc. (Re); Inter-Canadian (1991) Inc. (Trustee of)*, [2006] 1 S.C.R. 865. At paragraph 36 of his reasons, the learned Judge writes:

In a more modern and elaborate formulation, it is said that “the words of an Act are to be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament” (E. A. Driedger, *Construction of Statutes* (2nd ed. 1983), at p. 87).

[32] It is useful, at the outset, to consider section 18 [as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 5; 2002, c. 8, s. 26] of the *Federal Courts Act*, which is expressly referred to in the Act. I will also consider the interplay between sections 18 and 18.1 [as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5; 2002, c. 8, s. 27] of the *Federal Courts Act*; a factor relied on by the applicants.

[33] Section 18 of the *Federal Courts Act* confers jurisdiction to the Federal Court in respect of the prerogative relief sought in this application. That section provides as follows:

18. (1) Subject to section 28, the Federal Court has exclusive original jurisdiction

(a) to issue an injunction, writ of *certiorari*, writ of prohibition, writ of *mandamus* or writ of *quo warranto*, or grant declaratory relief, against any federal board, commission or other tribunal; and

(b) to hear and determine any application or other proceeding for relief in the nature of relief contemplated by paragraph (a), including any proceeding brought against the Attorney General of Canada, to obtain relief against a federal board, commission or other tribunal.

(2) *The Federal Court* has exclusive original jurisdiction to hear and determine every application for a writ of *habeas corpus ad subjiciendum*, writ of *certiorari*, writ of prohibition or writ of *mandamus* in relation to any member of the Canadian Forces serving outside Canada.

[31] Pour répondre à la question de la compétence dans les circonstances de l'espèce, il est nécessaire de procéder à une interprétation législative du paragraphe 32(2) de la Loi et, pour ce faire, je me fie au principe moderne de l'interprétation des lois qu'a réitéré le juge Binnie dans l'arrêt *Canada 3000 Inc. (Re); Inter-Canadien (1991) Inc. (Syndic de)*, [2006] 1 R.C.S. 865. Au paragraphe 36 de ses motifs, le juge Binnie mentionne ce qui suit :

Suivant une formulation plus moderne et plus exhaustive, on dit qu'[TRADUCTION] « il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global et en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur » (E. A. Driedger, *Construction of Statutes* (2^e éd. 1983), p. 87).

[32] Il est utile, tout d'abord, d'examiner l'article 18 [mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 5; 2002, ch. 8, art. 26] de la *Loi sur les Cours fédérales*, auquel il est fait expressément référence dans la Loi. J'examinerai aussi la relation qui existe entre les articles 18 et 18.1 [édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5; 2002, ch. 8, art. 27] de la *Loi sur les Cours fédérales*, un facteur sur lequel les demandeurs se sont fondés.

[33] L'article 18 de la *Loi sur les Cours fédérales* donne compétence à la Cour fédérale pour accorder la réparation extraordinaire qui est sollicitée en l'espèce. Le texte de cet article est le suivant :

18. (1) Sous réserve de l'article 28, la Cour fédérale a compétence exclusive, en première instance, pour :

a) décerner une injonction, un bref de *certiorari*, de *mandamus*, de prohibition ou de *quo warranto*, ou pour rendre un jugement déclaratoire contre tout office fédéral.

b) connaître de toute demande de réparation de la nature visée par l'alinéa a), et notamment de toute procédure engagée contre le procureur général du Canada afin d'obtenir réparation de la part d'un office fédéral.

(2) Elle a compétence exclusive, en première instance, dans le cas des demandes suivantes visant un membre des Forces canadiennes en poste à l'étranger : bref d'*habeas corpus ad subjiciendum*, de *certiorari*, de prohibition ou de *mandamus*.

(3) The remedies provided for in subsections (1) and (2) may be obtained only on an application for judicial review made under section 18.1.

[34] By operation of section 18 of the *Federal Courts Act*, the Federal Court has exclusive jurisdiction to hear and determine any application for relief by way of prerogative remedies against a federal board, commission or other tribunal. Subsection 18(3) provides that this relief can only be obtained on application for judicial review under section 18.1. Subsection 18.1(4) sets out the grounds of review for which the Court can grant relief, namely where the Court is satisfied that the federal board, commission or other tribunal acted without or beyond its jurisdiction or failed to observe a principle of natural justice, procedural fairness or other procedure that it was required by law to observe.

[35] In the respondents' submission, regard must be had to the relationship between sections 18 and 18.1 of the *Federal Courts Act* in considering the subject-matter of the jurisdiction conferred upon the Supreme Court of the Northwest Territories. The respondents contend that the effect of subsection 32(1) of the Act is to grant concurrent jurisdiction to the Supreme Court of the Northwest Territories in respect of prerogative relief against boards created by the Act, where the grounds pertain to excess, loss or lack of statutory authority and to allegations of failure to observe a principle of natural justice or procedural fairness. The respondents further contend that the opening word "despite" of subsection 32(2) of the Act operates to remove both the concurrent and exclusive jurisdiction of the Federal Court in respect of prerogative relief against either of the two boards where the grounds pertain to excess, loss or lack of statutory authority or allegations of failure to observe a principle of natural justice or procedural fairness.

[36] The applicants contend that the exclusive jurisdiction conferred upon the Supreme Court of the Northwest Territories by subsection 32(2) of the Act should be interpreted more narrowly. With respect to the relationship between sections 18 and 18.1 of the *Federal Courts Act*, the applicants argue that subsection 18.1(4) of the *Federal Courts Act* sets out separate and distinct

(3) Les recours prévus aux paragraphes (1) ou (2) sont exercés par présentation d'une demande de contrôle judiciaire.

[34] Par application de l'article 18 de la *Loi sur les Cours fédérales*, la Cour fédérale a compétence exclusive pour connaître de toute demande de réparation par voie de recours extraordinaires contre tout office fédéral. Aux termes du paragraphe 18(3), cette réparation ne peut être obtenue que par présentation d'une demande de contrôle judiciaire visée à l'article 18.1. Le paragraphe 18.1(4) énonce les motifs de contrôle pour lesquels la Cour peut accorder réparation, notamment si cette dernière est convaincue que l'office fédéral a agi sans compétence ou a outrepassé celle-ci, ou alors n'a pas observé un principe de justice naturelle ou d'équité procédurale ou toute autre procédure qu'il était légalement tenu de respecter.

[35] Au dire des défendeurs, il faut tenir compte de la relation qui existe entre les articles 18 et 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales* lorsqu'on examine l'objet de la compétence conférée à la Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest. Au dire des défendeurs, le paragraphe 32(1) de la Loi a pour effet d'accorder une compétence concurrente à la Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest à l'égard d'un recours extraordinaire contre un office créé par la Loi, lorsque les motifs sont liés à un excès, une perte ou une absence de pouvoir législatif et à des allégations de manquement à un principe de justice naturelle ou d'équité procédurale. Ils soutiennent par ailleurs que la présence du mot « malgré » au début du paragraphe 32(2) de la Loi a pour effet d'éliminer la compétence à la fois concurrente et exclusive de la Cour fédérale à l'égard d'un recours extraordinaire contre l'un ou l'autre des deux offices lorsque les motifs sont liés à un excès, une perte ou une absence de pouvoir législatif ou à des allégations de manquement à un principe de justice naturelle ou d'équité procédurale.

[36] Les demandeurs sont d'avis qu'il convient d'interpréter de manière plus restrictive la compétence exclusive que le paragraphe 32(2) de la Loi confère à la Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest. S'agissant de la relation entre les articles 18 et 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*, ils sont d'avis que le paragraphe 18.1(4) de la *Loi sur les Cours fédérales* prévoit des

grounds of review. The applicants maintain that acting without, beyond or refusing to exercise jurisdiction under paragraph 18.1(4)(a), is a separate ground of review than that provided for in paragraph 18.1(4)(b) which deals with failure to observe the principles of natural justice or procedural fairness. Since subsection 32(2) only confers exclusive jurisdiction upon the Supreme Court of the Northwest Territories to “hear and determine any action or proceeding . . . concerning the jurisdiction of the Mackenzie Valley Land and Water Board” (my emphasis), it therefore follows, according to the applicants, that the exclusive jurisdiction conferred by subsection 32(2) does not include matters involving natural justice and procedural fairness issues or for that matter any matters involving the other enumerated grounds in subsection 18.1(4) of the *Federal Courts Act*.

[37] In interpreting the exclusive jurisdiction conferred upon the Supreme Court of the Northwest Territories, the applicants contend that the Federal Court retains its jurisdiction, although concurrently with the Supreme Court of the Northwest Territories, to hear the subject-matters of the within application and grant the relief sought, since the issues raised are not strictly speaking subject-matters concerning the Land and Water Board’s statutory authority.

[38] In support of their position, the applicants submit the following cases of the Supreme Court of Canada, *Canada Labour Relations Board v. Transair Ltd.*, [1977] 1 S.C.R. 722, and *Northwestern Utilities Ltd. et al. v. City of Edmonton*, [1979] 1 S.C.R. 684. Both cases involve the principle that an administrative tribunal should be made party to a *certiorari* proceeding and has the right of appeal of any other party in order to defend its jurisdiction. The issue was whether “jurisdiction” in the sense the term was used in those cases, included transgressions of the tribunal by its failure to adhere to the rules of natural justice or procedural fairness. In *Transair* [at page 747], the Supreme Court viewed the issue as “mere matter of technique in determining the jurisdiction of the Court to exercise the remedy of *certiorari* and . . . not a matter of

motifs de contrôle distincts. Ils estiment que le fait d’avoir agi sans compétence, outrepassé celle-ci ou refusé de l’exercer, aux termes de l’alinéa 18.1(4)a), constitue un motif de contrôle distinct de celui qui est prévu à l’alinéa 18.1(4)b), où il est question de ne pas avoir observé les principes de justice naturelle ou d’équité procédurale. Comme le paragraphe 32(2) ne confère une compétence exclusive à la Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest que pour « connaître de toute question relative à la compétence de l’Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie » (non souligné dans l’original), il s’ensuit donc, d’après les demandeurs, que la compétence exclusive que confère le paragraphe 32(2) n’englobe pas les affaires qui mettent en cause des questions de justice naturelle et d’équité procédurale ou, du reste, celles qui mettent en cause les autres motifs énumérés au paragraphe 18.1(4) de la *Loi sur les Cours fédérales*.

[37] Pour ce qui est d’interpréter la compétence exclusive qui est conférée à la Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest, les demandeurs soutiennent que la Cour fédérale conserve sa compétence, quoique de façon concurrente avec la Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest, pour entendre les objets visés par la présente demande et accorder la réparation demandée car, à strictement parler, les questions soulevées ne sont pas des objets qui concernent le pouvoir que la loi confère à l’Office des terres et des eaux.

[38] À l’appui de leur position, les demandeurs invoquent les arrêts suivants de la Cour suprême du Canada : *Conseil canadien des relations du travail c. Transair Ltd.*, [1977] 1 R.C.S. 722 et *Northwestern Utilities Ltd. et autre c. Ville d’Edmonton*, [1979] 1 R.C.S. 684. Ces deux arrêts ont trait au principe qu’il faudrait qu’un tribunal administratif soit constitué partie à une procédure de *certiorari* et que ce dernier bénéficie du droit d’appel dont jouit n’importe quelle autre partie pour défendre sa compétence. La question en litige consistait à savoir si la « compétence », dans le sens où ce mot était employé dans ces arrêts, incluait toute transgression de la part du tribunal par l’inobservation des règles de justice naturelle ou d’équité procédurale. Dans *Transair* [à la page 747], la Cour suprême a considéré la question comme étant « simplement une

the tribunal's defence of its jurisdiction." In deciding that such a breach of procedural fairness is not a matter of the tribunal's defence of its jurisdiction, Mr. Justice Estey writing for the Court in *Northwestern Utilities Ltd.*, stated at page 710:

In the sense the term has been employed by me here, "jurisdiction" does not include the transgression of the authority of a tribunal by its failure to adhere to the rules of natural justice. In such an issue, when it is joined by a party to proceedings before that tribunal in a review process, it is the tribunal which finds itself under examination. To allow an administrative board the opportunity to justify its action and indeed to vindicate itself would produce a spectacle not ordinarily contemplated in our judicial traditions. In *Canada Labour Relations Board v. Transair Ltd. et al.*, Spence J. speaking on this point, stated at pp. 746-7:

It is true that the finding that an administrative tribunal has not acted in accord with the principles of natural justice has been used frequently to determine that the Board has declined to exercise its jurisdiction and therefore has had no jurisdiction to make the decision which it has purported to make. I am of the opinion, however, that this is a mere matter of technique in determining the jurisdiction of the Court to exercise the remedy of *certiorari* and is not a matter of the tribunal's defence of its jurisdiction. The issue of whether or not a board has acted in accordance with the principles of natural justice is surely not a matter upon which the Board, whose exercise of its function is under attack, should debate, in appeal, as a protagonist and that issue should be fought out before the appellate or reviewing Court by the parties and not by the tribunal whose actions are under review. [Footnotes omitted.]

[39] While the issue before the Supreme Court was quite different than that which occupies us in this application, it is clear that the Court in the circumstances was not prepared to equate a tribunal's failure to adhere to the principles of natural justice with the Tribunal's authority or jurisdiction to act.

[40] I now turn to the principle of statutory interpretation referred to earlier in these reasons. It is

façon de permettre à la Cour d'avoir recours au *certiorari* et non une question qui touche à la compétence que le tribunal prétend avoir ». En décidant qu'un tel manquement à l'équité procédurale n'est pas une question qui touche à la compétence que le tribunal prétend avoir, le juge Estey, s'exprimant au nom de la Cour dans l'arrêt *Northwestern Utilities Ltd.*, a écrit ce qui suit, à la page 710 du recueil :

Au sens où j'ai employé ce mot ici, la « compétence » n'inclut pas la transgression du pouvoir d'un tribunal par l'inobservation des règles de justice naturelle. Dans un tel cas, lorsqu'une partie aux procédures devant ce tribunal est également partie aux procédures de révision, c'est le tribunal lui-même qui fait l'objet de l'examen. Accorder au tribunal administratif la possibilité de défendre sa conduite et en fait de se justifier donnerait lieu à un spectacle auquel nos traditions judiciaires ne nous ont pas habitués. Dans l'arrêt *Re Conseil canadien des relations du travail c. Transair Ltd. et autres*, [1977] 1 R.C.S. 722, le juge Spence a écrit à ce sujet (pp. 746-7) :

Il est exact qu'on a souvent utilisé la conclusion selon laquelle un tribunal administratif a manqué aux principes de justice naturelle pour décider qu'il a renoncé à l'exercice de sa compétence et par conséquent qu'il se trouvait dans l'impossibilité de statuer, comme il prétendait le faire. Cependant, j'estime que c'est là simplement une façon de permettre à la Cour d'avoir recours au *certiorari* et non une question qui touche à la compétence que le tribunal prétend avoir. Il est évident qu'il n'appartient pas au Conseil qui voit sa façon d'exercer ses fonctions contestée, de plaider en appel, à titre d'intéressé, sur la question de savoir s'il a ou non agi conformément aux principes de justice naturelle; c'est là un point dont doivent débattre en appel les parties et non le tribunal dont les actions sont soumises à examen. [Renvois omis.]

[39] Bien que la question soumise à la Cour suprême fût nettement différente de celle qui nous occupe en l'espèce, il est évident que la Cour, dans les circonstances, n'était pas disposée à assimiler un défaut du tribunal d'agir conformément aux principes de justice naturelle au pouvoir ou à la compétence d'agir du tribunal.

[40] Examinons maintenant le principe de l'interprétation législative dont il a été question plus tôt

necessary to first examine the words of the Act in their ordinary sense and in their entire context. The words of subsection 32(1) confer upon the Supreme Court of the Northwest Territories jurisdiction to entertain applications in respect of “any” prerogative relief against a “board”. “Board” is defined by section 9 of the Act as any board established by that Act. For our purposes, this would include the Land and Water Board. This jurisdiction is conferred “notwithstanding” the Federal Court’s exclusive jurisdiction in this area conferred by section 18 of the *Federal Courts Act*. Therefore, by application of subsection 32(1) of the Act, the Supreme Court of the Northwest Territories has concurrent jurisdiction with the Federal Court in respect of applications for prerogative relief against the Land and Water Board. This is not disputed by the parties.

[41] The words of subsection 32(2) of the Act confer “exclusive” jurisdiction to hear and determine any action or proceeding concerning the “jurisdiction” of the Mackenzie Valley Land and Water Board or the Mackenzie Valley Environmental Impact Review Board to the Supreme Court of the Northwest Territories.

[42] The words of the Act must be read harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act and the intention of Parliament.

[43] The recitals in the preamble of the Act refer to the Gwich’in Comprehensive Land Claim Agreement and the Sahtu Dene and Metis Comprehensive Land Claim Agreement. These agreements provide that certain boards be established as institutions of public government to address land use planning, land, water and environmental impact review. The intent of these agreements is stated to be the establishment of those boards for the purpose of regulating all land and water uses, including deposits of waste, in the settlement areas for which they are established in the Mackenzie Valley.

dans les présents motifs. Il est nécessaire d’examiner tout d’abord le libellé de la Loi dans son sens ordinaire et dans son contexte tout entier. Le texte du paragraphe 32(1) confère à la Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest la compétence d’instruire les demandes concernant « toute » réparation extraordinaire contre un « office ». Selon l’article 9 de la Loi, le mot « office » s’entend de n’importe quel office constitué en vertu de cette Loi. Dans le cas qui nous occupe, cela engloberait l’Office des terres et des eaux. Cette compétence est conférée « indépendamment » de la compétence exclusive qu’accorde l’article 18 de la *Loi sur les Cours fédérales* en ce domaine. Par conséquent, par l’application du paragraphe 32(1) de la Loi, la Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest a compétence concurrente avec la Cour fédérale à l’égard des demandes de réparation extraordinaire contre l’Office des terres et des eaux. Cela, les parties ne le contestent pas.

[41] Le libellé du paragraphe 32(2) de la Loi confère à la Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest la compétence « exclusive » de connaître de toute question relative à la « compétence » de l’Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie ou de l’Office d’examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie.

[42] Le libellé de la Loi doit être interprété en harmonie avec l’économie de la loi, l’objet de la loi et l’intention du législateur.

[43] Dans le préambule de la Loi, les attendus font référence à l’Entente sur la revendication territoriale globale des Gwich’in et à l’Entente sur la revendication territoriale globale des Dénés et des Métis du Sahtu. Ces ententes prévoient la mise en place d’offices à titre d’organismes gouvernementaux dans le but de régir la planification de l’utilisation des terres, les terres, les eaux et l’examen des impacts environnementaux. Elles ont pour objet d’établir ces offices dans le but de réglementer toute forme d’utilisation des terres et des eaux, y compris le dépôt de déchets, dans les régions pour lesquelles ils ont été établis dans la vallée du Mackenzie.

[44] Committee debates with respect to the composition of the boards to be set up under the Act and the role of board members help shed light on the intention of Parliament. Excerpts from the Debates (Hansard) of Wednesday, October 29, 1997, read as follows [*House of Commons Debates*, Vol. 135, No. 023, 36th Parliament, 1st Session, at page 1296]:

Bill C-6 requires that 50% of the new board members be nominated by first nations, with the other 50% by the governments of the Northwest Territories and Canada. The intent is to give aboriginal people and other northerners a stronger role in resource management decisions. This a very commendable goal.

[45] A similar view was expressed in debates regarding the draft Bill before the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples. The Minister responsible for INAC, the Honorable Jane Stewart, indicated that one of the intentions underlying the Bill was to decrease the involvement of INAC in decision making and devolve questions relating to land and water use in the Valley to the residents of the Region. I reproduce below, from the transcript of the *Proceedings* of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples held on June 17, 1998, in Ottawa, excerpts of the Minister's remarks [36th Parliament, 1st Session, No. 10]:

... the bill that senators have before them now is historic. For the first time my department will be completely removed from resource management in the Mackenzie Valley. No longer will we make decisions isolated from the people who live on the land; no longer will my department alone issue land use permits and oversee environmental assessment.

With this bill, aboriginal people will have an equal partnership with government in making decisions on how resources are managed. Decisions that affect the Mackenzie Valley will be made by residents of that valley. . . .

...

This integrated approach will allow First Nations an important decision-making role in all lands, not just their settlement lands. This gives First Nations decision-making authority in projects that are outside their lands, but which may have an

[44] Les débats en comité sur la composition des offices à mettre en place en vertu de la Loi et sur le rôle des membres de ces derniers aident à clarifier l'intention du législateur. Voici un extrait des Débats (Hansard) du mercredi 29 octobre 1997 reproduits dans le Hansard [*Débats de la Chambre des communes*, vol. 135, n° 023, 36^e législature, 1^{re} session, à la page 1296] :

Le projet de loi C-6 exige que la moitié des membres des offices soient nommés par les premières nations, l'autre moitié l'étant par les gouvernements des Territoires du Nord-Ouest et du Canada. L'objectif du projet de loi est de donner aux peuples autochtones et aux autres habitants du Nord un plus grand rôle dans la prise de décisions relatives à la gestion des ressources. C'est un objectif très louable.

[45] Une opinion semblable a été exprimée lors des débats entourant l'avant-projet de loi devant le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones. La ministre responsable d'AINC, l'honorable Jane Stewart, a indiqué que l'une des intentions du projet de loi était de réduire la participation d'AINC au processus décisionnel et de déléguer aux habitants de la région les questions relatives à l'utilisation des terres et des eaux dans la vallée. Je reproduis ci-dessous des extraits des commentaires de la ministre, qui sont tirés de la transcription des *Délibérations* du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, en date du 17 juin 1998, à Ottawa [36^e législature, 1^{re} session, n° 10]:

[...] le projet de loi que les sénateurs étudient est donc historique. Pour la première fois, mon ministère se retirera complètement de la gestion des ressources dans la vallée du MacKenzie. Nous ne prendrons plus de décision sans tenir compte des gens qui habitent dans la région; mon ministère ne délivrera plus par lui-même des permis d'utilisation des terres et ne surveillera plus l'évaluation environnementale.

Grâce à ce projet de loi, les autochtones prendront des décisions en partenariat avec le gouvernement sur la façon dont les ressources seront gérées. Les décisions qui touchent la vallée du MacKenzie seront prises par les habitants de la vallée.

[...]

Cette approche intégrée permettra aux Premières nations de jouer un rôle décisionnel important pour toutes les terres, pas seulement pour les terres faisant l'objet d'un règlement. Cela donne aux Premières nations un pouvoir décisionnel dans des

impact on their lands.

[46] The above-stated objectives are reflected in the Act. The purpose of the establishment of the boards is clearly set out in section 9.1 of the Act and is “to enable residents of the Mackenzie Valley to participate in the management of its resources for the benefit of the residents and of other Canadians.”

[47] A careful review of the Act, the three Comprehensive Land Claim Agreements referred to in the Act and the above-cited passages from Hansard allow me to make the following observations with respect to the scheme of the Act, its object and Parliament’s intention. One of the central purposes of the Act was to provide an important role for Aboriginals and other residents in resource management decisions in the Mackenzie Valley. It is apparent that Parliament took great care in its enactment to ensure that Aboriginals and residents of the Mackenzie Valley are well positioned to deal with matters to be treated by the Act and the Land and Water Board and to do so in their own region. The Act repeatedly stresses the importance of providing a process which recognizes the role of the local residents and their way of life in the management of natural resources in the Mackenzie Valley. Numerous provisions are included that provide for consultation with the various affected communities. Further, the Comprehensive Land Claim Agreements provide that the Supreme Court of the Northwest Territories is to have jurisdiction over all matters which could arise under the agreements. In the case of the Tlicho Agreement, that Court is to have exclusive jurisdiction to review on a question of law or jurisdiction. The record establishes that these land claim agreements were the foundation instruments which led to the passing of the Act and are indeed expressly referred to in the preamble to the Act.

[48] The words of subsection 32(2) of the Act, in their grammatical and ordinary sense provide for exclusive jurisdiction to the Supreme Court of the Northwest

projets extérieurs à leurs terres, mais qui pourraient avoir une incidence sur elles.

[46] Les objectifs susmentionnés se reflètent dans la Loi. L’objet de l’établissement des offices est clairement indiqué à l’article 9.1 de la Loi : « permettre la participation des habitants de la vallée du Mackenzie à la gestion des ressources de cette région, et ce tant dans leur propre intérêt que dans celui des autres Canadiens ».

[47] Un examen attentif de la Loi, les trois ententes sur les revendications territoriales globales dont il est question dans la Loi ainsi que les passages du Hansard que je viens de citer me permettent de faire les observations suivantes au sujet de l’économie de la loi, de l’objet de la loi et de l’intention du législateur. L’un des objets fondamentaux de la Loi est de donner un rôle important aux Autochtones et aux autres habitants dans les décisions qui sont prises au sujet de la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie. Il est évident que le législateur a pris grand soin de veiller à ce que les Autochtones et les habitants de la vallée du Mackenzie soient bien placés pour traiter des questions visées par la Loi et l’Office des terres et des eaux, et pour le faire au sein de leur propre région. La Loi souligne à maintes reprises l’importance d’établir un processus qui reconnaît le rôle que jouent les habitants de l’endroit et leur mode de vie dans la gestion des ressources naturelles de la vallée du Mackenzie. De nombreuses dispositions de la Loi prévoient la consultation des diverses collectivités touchées. En outre, les ententes sur les revendications globales territoriales prescrivent que c’est la Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest qui a compétence sur toutes les questions susceptibles de survenir en vertu des ententes. Dans le cas de l’Entente Tlicho, cette Cour a compétence exclusive pour ce qui est de contrôler une question de droit ou de compétence. Il ressort du dossier que ces ententes sur des revendications territoriales sont les instruments qui ont servi de base à l’adoption de la Loi et elles sont en fait expressément mentionnées dans le préambule de cette dernière.

[48] Le libellé du paragraphe 32(2) de la Loi, selon son sens grammatical et ordinaire, prévoit que la Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest a compétence

Territories to hear and determine any action or proceeding “concerning the jurisdiction” of the two boards. The word jurisdiction here does not include “any relief against a board” as provided for in subsection 32(1) with respect to “an injunction or declaration or by way of an order in the nature of *certiorari*, *mandamus*, *quo warranto* or prohibition.”

[49] In my view, had Parliament intended to vacate the Federal Court’s jurisdiction entirely, it would have used clear language to that effect. Had that been the desired result, Parliament would simply have modified subsection 32(1) by providing exclusive jurisdiction to the Supreme Court of the Northwest Territories for “any relief against a board”. By leaving subsection 32(1) unchanged, and by using different language in subsection 32(2), language limiting the exclusive jurisdiction to actions or proceedings “concerning the jurisdiction” of the two boards, Parliament could only have intended, given subsection 32(1), to employ “jurisdiction” in its narrow sense. That is to say, jurisdiction on questions that relate to the authority of the boards to act.

[50] I therefore agree with the applicants that the exclusive jurisdiction conferred in subsection 32(2) is limited to matters concerning the boards’ loss or lack of statutory authority to act. In my construction, section 32 of the Act does not vacate the Federal Court’s concurrent jurisdiction with respect to matters involving natural justice and procedural fairness. I find this interpretation to be consistent with the words of section 32 of the Act read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act and the intention of Parliament.

[51] I therefore find that this Court has jurisdiction to hear and decide the matters at issue in this application.

[52] I will now turn to the substantive issues in the application.

A. Does the federal Crown’s failure to consult with and accommodate the Ka’a’Gee Tu First

exclusive pour connaître de toute question « relative à la compétence » des deux offices. Ici, le mot « compétence » n’inclut pas « contre l’office, toute réparation » comme le dit le paragraphe 32(1) « par voie d’injonction, de jugement déclaratoire, de bref—*certiorari*, *mandamus*, *quo warranto* ou prohibition—ou d’ordonnance de même nature ».

[49] À mon avis, si le législateur avait voulu exclure totalement la compétence de la Cour fédérale il l’aurait indiqué clairement. Si tel avait été le résultat souhaité, le législateur aurait simplement modifié le paragraphe 32(1) en conférant à la Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest une compétence exclusive pour accorder « contre l’office, toute réparation ». En ne changeant pas le paragraphe 32(1) et en utilisant un libellé différent au paragraphe 32(2), un libellé restreignant la compétence exclusive à toute question « relative à la compétence » des deux offices, le législateur a forcément voulu, vu le paragraphe 32(1), employer le mot « compétence » dans son sens étroit, c’est-à-dire, la compétence à l’égard de questions qui sont liées au pouvoir d’agir des offices.

[50] Je suis donc d’accord avec les demandeurs que la compétence exclusive que confère le paragraphe 32(2) se limite aux questions relatives à la perte ou à l’absence du pouvoir législatif d’agir des offices. Selon mon interprétation, l’article 32 de la Loi n’exclut pas la compétence concurrente de la Cour fédérale à l’égard de questions mettant en cause la justice naturelle et l’équité procédurale. J’estime que cette interprétation cadre avec le libellé de l’article 32 de la Loi, lu dans son contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s’harmonise avec l’esprit de la loi, l’objet de la loi et l’intention du législateur.

[51] Je conclus donc que la présente Cour a compétence pour connaître des questions qui sont en litige dans la présente demande.

[52] Voyons maintenant les questions de fond que comporte la présente demande.

A. Le fait que la Couronne fédérale n’ait pas consulté la Première nation Ka’a’Gee Tu ni

Nation constitute a failure to comply with the requirements of Part 5 of the Act?

[53] In application T-1379-05, I found that the Crown in right of Canada had failed to discharge its duty to consult and, if necessary, accommodate before making a final decision on the approval of the extension project. I provided reasons for this decision.

[54] The applicants contend that the Crown's failure to meet its obligation to consult also constitutes a breach of the statutory authority under which the Crown purports to act in this case.

[55] The applicants contend that because the duty to consult owed by the Crown in right of Canada was not met, the Board did not have authority to issue the LUP and as a result the LUP must be set aside. The applicants rely on section 62 of the Act which provides:

62. A board may not issue a licence, permit or authorization for the carrying out of a proposed development within the meaning of Part 5 unless the requirements of that Part have been complied with, and every licence, permit or authorization so issued shall include any conditions that are required to be included in it pursuant to a decision made under that Part.

[56] The applicants contend that the Crown's failure to comply with the duty to consult and accommodate is a failure to comply with the requirements of Part 5 of the Act, and is, by the operation of section 62, a deficiency that must be remedied before the Land and Water Board may issue further permits and licenses.

[57] The nature of the question here involves determining whether the established breach of the duty to consult by the Federal Crown leads to the conclusion that the requirements of Part 5 of the Act have not been complied with. In my view this is a question of law reviewable on the correctness standard of review.

pris de mesures d'accommodement à son endroit constitue-t-il un défaut de remplir les conditions prévues par la partie 5 de la Loi?

[53] Dans la demande n° T-1379-05, j'ai conclu que la Couronne du chef du Canada ne s'était pas acquittée de son obligation de consultation et, le cas échéant, d'accommodement, avant de prendre la décision définitive d'autoriser le projet d'expansion. J'ai motivé cette décision-là.

[54] Les demandeurs soutiennent que le défaut de la Couronne de s'acquitter de son obligation de consultation constitue aussi une violation du pouvoir législatif en vertu duquel la Couronne prétend agir en l'espèce.

[55] Les demandeurs soutiennent aussi qu'étant donné que la Couronne du chef du Canada ne s'était pas acquittée de son obligation de consultation, l'Office n'était pas habilité à délivrer le PUT et que, de ce fait, le PUT doit être annulé. Ils invoquent l'article 62 de la Loi, dont le texte est le suivant :

62. L'office ne peut délivrer de permis ou d'autorisation visant à permettre la réalisation d'un projet de développement au sens de la partie 5 avant que n'aient été remplies les conditions prévues par celle-ci. Il est en outre tenu d'assortir le permis ou l'autorisation des conditions qui sont imposées par les décisions rendues sous le régime de cette partie.

[56] Les demandeurs sont d'avis que le défaut de la Couronne de se conformer à l'obligation de consultation et d'accommodement est un défaut de remplir les conditions prévues par la partie 5 de la Loi et qu'il s'agit, de par l'application de l'article 62, d'une lacune à laquelle il faut remédier avant que l'Office des terres et des eaux puisse délivrer d'autres permis.

[57] La nature de la question qui se pose ici consiste à déterminer si le manquement établi à l'obligation de consultation dont la Couronne fédérale devait s'acquitter amène à conclure que l'on n'a pas rempli les conditions prévues par la partie 5 de la Loi. À mon avis, il s'agit là d'une question de droit qui est susceptible de contrôle selon la norme de la décision correcte.

[58] The applicants argue that the failure to comply with the requirement of Part 5 occurs because the Act must be read in a manner that is compatible with 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]], that is to say, in the applicants' submission, in a manner that is consistent with the Federal Crown's constitutionally entrenched duty of consultation and accommodation. The duty to consult and accommodate must therefore be "read into" the Act and therefore, the Crown's failure to meet its duty to consult would not only breach section 35 of the *Constitution Act, 1982* but also Part 5 of the Act.

[59] The respondents submit that the applicants' argument is misplaced since the Minister's decision is not the subject of this judicial review application. They suggest that this argument would more properly have been raised in application T-1379-05.

[60] The respondents also contend that the duty to consult is not a constitutional duty, but rather a duty that is grounded in the honour of the Crown (*Haida Nation v. British Columbia (Minister of Forests)*, [2004] 3 S.C.R. 511, at paragraph 16). In the respondents' argument, the duty to consult is best characterized as an "obligation" of the Crown rather than a "right" in the same vein as substantive rights under the Charter [*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982, 1982, c. 11* (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]]. Indeed, in *Haida* the Supreme Court did not characterize this duty as a substantive right in spite of the fact that the First Nations sought this characterization.

[61] The respondents submit that the applicants' argument that Parliament is presumed to have intended its law to conform to constitutional principles and accordingly the duty to consult should be read into the Act, is flawed. The respondents contend that the applicants are attempting to add a new provision into the

[58] Les demandeurs font valoir que le défaut de remplir les conditions prévues par la partie 5 est dû au fait qu'il faut interpréter la Loi d'une manière qui concorde avec 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]], c'est-à-dire, de l'avis des demandeurs, d'une manière qui cadre avec l'obligation, ancrée dans la Constitution, de consultation et d'accommodement dont la Couronne fédérale doit s'acquitter. Il faut donc interpréter cette obligation comme faisant partie de la Loi et, de ce fait, le défaut de la Couronne de s'acquitter de son obligation de consultation enfreindrait non seulement l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* mais aussi la partie 5 de la Loi.

[59] Les défendeurs soutiennent que l'argument des demandeurs est injustifié parce que la décision du ministre n'est pas visée par la présente demande de contrôle judiciaire. Il aurait fallu plutôt, disent-ils, soulever cet argument dans le cadre de la demande n° T-1379-05.

[60] Les défendeurs soutiennent en outre que l'obligation de consultation n'est pas une obligation constitutionnelle, mais plutôt une obligation qui découle du principe de l'honneur de la Couronne (*Nation haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts)*, [2004] 3 R.C.S. 511, au paragraphe 16). Selon eux, l'obligation de consultation est davantage assimilable à une « obligation » de la Couronne qu'à un « droit » de même nature que les droits fondamentaux consacrés par la Charte [*Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I 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]]. En fait, dans l'arrêt *Nation haïda*, la Cour suprême n'a pas qualifié cette obligation de droit fondamental, malgré le fait que les Premières nations souhaitaient que ce soit le cas.

[61] Les défendeurs soutiennent que l'argument des demandeurs selon lequel il est présumé que le législateur envisageait que sa loi soit conforme aux principes constitutionnels et que, de ce fait, l'obligation de consultation devrait être interprétée comme faisant partie de la Loi, est vicié. Ils ajoutent que les

Act. The respondents maintain that the principles of statutory construction do not permit a “reading in” or the addition of provisions. A court cannot rewrite legislation to incorporate a term that was not intended by Parliament.

[62] Further, the respondents argue that the ministers have final decision-making authority and, in this instance, the ministers recommended the land use permit be issued with modifications and advised that the duty to consult had been met. The respondents maintain that the Board has no statutory authority to review ministerial action. Sections 101.1 [as enacted by S.C. 2005, c. 1, s. 58] and 102 [as am. *idem*] of the Act set out the mandate and jurisdiction of the Land and Water Board, which does not include the power to review the decision-making process of the ministers:

101.1 (1) The objectives of the Board are to provide for the conservation, development and utilization of land and water resources in a manner that will provide the optimum benefit generally for all Canadians and in particular for residents of the Mackenzie Valley.

(2) The objectives of a regional panel referred to in subsection 99(2) are to provide for the conservation, development and utilization of land and water resources in a manner that will provide the optimum benefit for residents of its management area and of the Mackenzie Valley and for all Canadians.

(3) The objectives of the regional panel referred to in subsection 99(2.1) are to provide for the conservation, development and utilization of land and water resources in a manner that will provide the optimum benefit generally for all Canadians and in particular for residents of its management area.

102. (1) The Board has jurisdiction in respect of all uses of land or waters or deposits of waste in the Mackenzie Valley for which a permit is required under Part 3 or a licence is required under the *Northwest Territories Waters Act*, and for that purpose the Board has the powers and duties of a board established under Part 3, other than powers under sections 78, 79 and 79.2 to 80.1, as if a reference in that Part to a management area were a reference to the Mackenzie Valley, except that, with regard to subsection 61(2), the reference to

demandeurs tentent d’ajouter une nouvelle disposition à la Loi. Selon eux, les principes de l’interprétation législative ne permettent pas d’intégrer de la sorte des dispositions ou d’en ajouter. Un tribunal ne peut remanier une loi en vue d’y intégrer un terme que le législateur n’envisageait pas.

[62] En outre, les défendeurs soutiennent que les ministres ont le pouvoir de rendre une décision définitive et que, dans le cas présent, ces derniers ont recommandé que le permis d’utilisation des terres soit délivré avec modifications et ils ont fait savoir qu’ils s’étaient acquittés de l’obligation de consultation. Les défendeurs maintiennent que l’Office n’a pas le pouvoir législatif de réviser des mesures ministérielles. Les articles 101.1 [édicte par L.C. 2005, ch. 1, art. 58] et 102 [mod., *idem*] de la Loi décrivent le mandat et la compétence de l’Office des terres et des eaux, et cela n’inclut pas le pouvoir de réviser le processus décisionnel des ministres :

101.1 (1) L’Office a pour mission d’assurer la préservation, la mise en valeur et l’exploitation des terres et des eaux de la façon la plus avantageuse possible pour tous les Canadiens et, en particulier, pour les habitants de la vallée du Mackenzie.

(2) Les formations régionales de l’Office visées au paragraphe 99(2) ont pour mission d’assurer la préservation, la mise en valeur et l’exploitation des terres et des eaux de la façon la plus avantageuse possible pour les habitants de leur zone de gestion, ceux de la vallée du Mackenzie et tous les Canadiens.

(3) La formation régionale de l’Office visée au paragraphe 99(2.1) a pour mission d’assurer la préservation, la mise en valeur et l’exploitation des terres et des eaux de la façon la plus avantageuse possible pour tous les Canadiens et, en particulier, pour les habitants de sa zone de gestion.

102. (1) L’Office a compétence en ce qui touche toute forme d’utilisation des terres ou des eaux ou de dépôt de déchets réalisés dans la vallée du Mackenzie pour laquelle un permis est nécessaire sous le régime de la partie 3 ou aux termes de la *Loi sur les eaux des Territoires du Nord-Ouest*. Il exerce à cet égard les attributions conférées aux offices constitués en vertu de cette partie, exception faite toutefois de celles prévues aux articles 78, 79 et 79.2 à 80.1, la mention de la zone de gestion dans les dispositions pertinentes de cette

management area continues to be a reference to Wekeezhii.

partie valant mention de la vallée du Mackenzie, sauf au paragraphe 61(2) où cette mention continue de viser le Wekeezhii.

[63] The respondents note that the Land and Water Board in its September 22, 2005 decision acknowledged the limits of its jurisdiction:

[63] Les défendeurs signalent que, dans sa décision du 22 septembre 2005, l'Office des terres et des eaux a reconnu les limites de sa compétence :

The Responsible Ministers have advised the Board that the Crown's legal duty to consult the KTFN has been met in these particular circumstances. The [*Mackenzie Valley Land Use Regulations*] do not provide any authority to further delay the issuance of the amendments to the land use permit, consequently the Board decided to issue the amended water license and land use permit subject to the measures approved by the federal Minister and the terms and conditions included in the license and permit.

[TRADUCTION] Les ministres responsables ont informé l'Office que l'obligation légale qu'a la Couronne de consulter la PNKT a été satisfaite dans ces circonstances particulières. Le [*Règlement sur l'utilisation des terres de la vallée du Mackenzie*] ne comporte pas le pouvoir de retarder encore la délivrance des modifications au permis d'utilisation des terres; l'Office a donc décidé de délivrer le permis d'utilisation des eaux et des terres modifié sous réserve des mesures approuvées par le ministre fédéral et des conditions dont les deux permis étaient assortis.

[64] It is accepted that since the judge's task is to interpret the statute, not to create it, as a general rule, interpretation should not add to the terms of the law. Legislation is deemed to be well drafted and to express completely what the legislator wanted to say. See *R. v. McIntosh*, [1995] 1 S.C.R. 686, at paragraph 26. Further, the "Charter values" interpretive principle, whereby interpretations that tend to promote Charter principles and values are to be preferred over those that do not, can only receive application in circumstances of genuine ambiguity, that is to say where a statutory provision is subject to differing, but equally plausible, interpretations. See *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, [2002] 2 S.C.R. 559, at paragraph 62.

[64] Il est admis que, étant donné que la tâche du juge est d'interpréter la loi, et non de la créer, il ne faudrait pas, de façon générale, que cette interprétation amplifie les dispositions de la loi. Une loi est réputée être bien rédigée et exprimer complètement ce que le législateur entendait dire. Voir *R. c. McIntosh*, [1995] 1 R.C.S. 686, au paragraphe 26. En outre, le principe d'interprétation fondé sur le respect des « valeurs de la Charte », à savoir qu'il convient de privilégier les interprétations qui tendent à favoriser les principes et les valeurs consacrés par la Charte plutôt que celles qui n'ont pas cet effet, ne s'applique qu'en cas d'ambiguïté véritable, c'est-à-dire lorsqu'une disposition législative se prête à des interprétations divergentes, mais par ailleurs tout aussi plausibles l'une que l'autre. Voir *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, [2002] 2 R.C.S. 559, au paragraphe 62.

[65] In my view, it is not necessary to resort to the "Charter values" interpretive principle in the circumstances, nor is it necessary to decide whether the Crown's duty to consult is a constitutional duty which lends itself to the application of the said principle. Here, the language of the Act is clear and unambiguous. There is no need to rely upon interpretive principles.

[65] À mon avis, il n'est pas nécessaire dans les circonstances de recourir au principe d'interprétation fondé sur les « valeurs de la Charte », pas plus qu'il ne faut décider si l'obligation de consultation de la Couronne est une obligation constitutionnelle qui se prête à l'application dudit principe. En l'espèce, le libellé de la loi est clair et non ambigu. Il n'est nul besoin de se fonder sur des principes d'interprétation.

[66] Section 114 of the Act sets out the purpose of Part 5 which is "to establish a process comprising a

[66] L'article 114 de la Loi expose l'objet de la partie 5 : « instaurer un processus comprenant un examen

preliminary screening, an environmental assessment and an environmental impact review in relation to proposals for developments” to, among other objectives, “ensure that the concerns of aboriginal people and the general public are taken into account in that process.” The requirements of Part 5 are not directed to a board or to the ministers. Rather, they are aimed at the process itself that must ensure the concerns of the Aboriginal people are taken into account.

[67] In T-1379-05, although the Crown in right of Canada followed the “consult to modify” process provided for under the Act, I nonetheless found that the Crown has failed to discharge its obligation to consult with the Aboriginal community. I determined that the “consult to modify” process allowed for fundamental changes to be made to important recommendations without input from the applicants. I found, as a result, that it could not be said that the “consult to modify” process was conducted with the genuine intention of allowing the KTFN’s concerns to be integrated into the final decision. This is the same process referred to in section 114 of the Act.

[68] Inherent in the Crown’s duty to consult is the obligation to ensure that the concerns of the Aboriginal people are taken into account. In my view this is the central purpose of the obligation. By failing to meet its duty to consult and accommodate in the circumstances of this case, the Crown cannot, therefore, be said to have taken into account the concerns of the Aboriginal people, as required by section 114 of the Act, before making its decision to approve the extension project. Any other conclusion would not be consistent with my earlier finding. Whether the duty to consult is characterized as constitutional or not is immaterial in these circumstances, since the obligation need not be read in. Section 114 of the Act expressly provides that the process must ensure that the concerns of the Aboriginal people be taken into account. It follows that this central requirement of Part 5 of the Act cannot be said to have been complied with.

préalable, une évaluation environnementale et une étude d’impact relativement aux projets de développement » pour, entre autres objectifs, « veiller à ce qu’il soit tenu compte, dans le cadre du processus, des préoccupations des autochtones et du public en général ». Les conditions prévues par la partie 5 ne visent pas un office ou les ministres, mais plutôt le processus lui-même, qui doit veiller à ce que l’on tienne compte des préoccupations des Autochtones.

[67] Dans la demande n° T-1379-05, même si la Couronne du chef du Canada a suivi le processus de consultation pour fins de modification prévu par la Loi, j’ai néanmoins conclu que la Couronne ne s’est pas acquittée de son obligation de consulter la collectivité autochtone. J’ai jugé que le processus de consultation pour fins de modification permettait d’apporter des changements de fond à d’importantes recommandations sans l’apport des demandeurs. J’ai conclu, de ce fait, que l’on ne pouvait pas dire que le processus de consultation pour fins de modification avait été menée dans l’intention véritable de pouvoir intégrer les préoccupations de la PNKT à la décision finale. Il s’agit là du même processus que celui dont il est question à l’article 114 de la Loi.

[68] L’obligation de consultation de la Couronne comporte en soi l’obligation de veiller à ce que l’on tienne compte des préoccupations des Autochtones. Il s’agit là, selon moi, de l’objet fondamental de cette obligation. On ne peut donc pas dire que la Couronne, en omettant de s’acquitter de son obligation de consultation et d’accommodement dans les circonstances de l’espèce, a tenu compte des préoccupations des Autochtones, comme le prescrit l’article 114 de la Loi, avant de décider d’approuver le projet d’expansion. Toute autre conclusion ne cadrerait pas avec ma conclusion antérieure. Il importe peu dans les circonstances que l’obligation de consultation soit qualifiée de constitutionnelle ou non puisque qu’il n’est pas nécessaire de l’inclure. L’article 114 de la Loi prévoit expressément que le processus a pour objet de veiller à ce que l’on tienne compte des préoccupations des Autochtones. On ne peut donc pas dire que cette condition fondamentale de la partie 5 de la Loi a été remplie.

[69] As noted earlier, the respondents argue that as the ministers have final decision-making authority the Board has no authority to review ministerial decision making. While this may be so, the argument cannot serve to cure a fundamental flaw in the process. The Crown's efforts with respect to the duty to consult pursuant to the process under the Act were found to be inconsistent with the honour of the Crown. It matters not, therefore, whether the Board had the authority to question the process followed by the responsible ministers. What matters is that the duty was breached and the concerns of the Aboriginal people were not taken into account.

[70] The Board's authority to issue the LUP is governed by the Act. Once it is established that the requirements of Part 5 have not been complied with, then the clear language of section 62 of the Act is engaged and the Land and Water Board "may not issue a licence, permit or authorization for the carrying out of a proposed development". In the result, the impugned LUP must be set aside.

[71] In this application the applicants essentially seek a remedy that results in the amended LUP being set aside. Since my above finding is determinative, I find it unnecessary to deal with the other issues raised by the applicants in this application.

5. Remedy

[72] Since the amended LUP was improperly issued, section 62 of the Act requires that it be set aside. This result is a consequence of the Crown's failure to meet its duty to consult. As I determined in my reasons for order in application T-1379-05, the Crown breached its duty to consult in relation to the "consult to modify" process provided for in the Act. In that decision, I ordered the parties to engage in a process of meaningful consultation, in accordance with my reasons, with a view of taking into account the concerns of the KTFN and, if necessary, address those concerns.

[69] Comme je l'ai signalé plus tôt, les défendeurs soutiennent que, étant donné que les ministres ont un pouvoir de décision définitif, l'Office n'est pas habilité à réviser les décisions qu'ils prennent. Cela est peut-être vrai, mais cet argument ne peut servir à remédier à une lacune fondamentale du processus. Les efforts faits par la Couronne à l'égard de l'obligation de consultation, conformément au processus prévu par la Loi, ont été jugés incompatibles avec l'honneur de la Couronne. Il n'importe donc pas de savoir si l'Office était habilité à mettre en doute le processus que les ministres responsables ont suivi. Ce qui importe, c'est qu'il y a eu manquement à l'obligation et qu'il n'a pas été tenu compte des préoccupations des Autochtones.

[70] C'est la Loi qui régit le pouvoir qu'a l'Office de délivrer le PUT. Une fois qu'il est établi que les conditions prévues par la partie 5 n'ont pas été remplies, le libellé explicite de l'article 62 de la Loi s'applique et l'Office des terres et des eaux « ne peut délivrer de permis ou d'autorisation visant à permettre la réalisation d'un projet de développement ». En définitive, le PUT contesté doit être annulé.

[71] Dans la présente demande, les demandeurs sollicitent essentiellement une réparation qui entraîne l'annulation du PUT modifié. Étant donné que ma conclusion qui précède est déterminante, j'estime qu'il est inutile de traiter des autres questions que les demandeurs ont soulevées en l'espèce.

5. Réparation

[72] Comme le PUT modifié a été délivré irrégulièrement, l'article 62 de la Loi exige qu'il soit annulé. Ce résultat découle du fait que la Couronne ne s'est pas acquittée de son obligation de consultation. Comme je l'ai décidé dans mes motifs d'ordonnance relatifs à la demande n° T-1379-05, la Couronne a manqué à son obligation de consultation en rapport avec le processus de « consultation pour fins de modification » que prévoit la Loi. Dans cette décision, j'ai ordonné aux parties d'entreprendre un processus de consultation véritable, conformément à mes motifs, dans le but de tenir compte des préoccupations de la PNKT et, le cas échéant, d'y répondre.

[73] As the Supreme Court of Canada observed in *Haida Nation* the nature of the duty to consult lies closer to the aim of reconciliation at the heart of Crown-Aboriginal relations. Given the aim of reconciliation which underlies the duty to consult and the resulting desirability of having the outstanding issues in such a complex undertaking resolved between the parties, an immediate order quashing the LUP may be counter-productive to the overall process. The effect of such an immediate order would essentially be to bring a halt to the project. I question whether such a result is in the best interest of the parties, including the applicants.

[74] In the circumstances, I would invite the parties to address whether a stay of the order quashing the LUP for a limited period of time is desirable in order to permit them to engage in the consultation process. To that end, I will afford the parties an opportunity to submit for my consideration a draft order to give effect to my above reasons and conclusions.

[75] Failing agreement between the parties, the applicants are directed to serve and file written submissions, not exceeding 10 pages, regarding the terms of the draft order by August 15, 2007. The respondents shall serve and file responding submissions, not exceeding 10 pages, by August 31, 2007, and any reply submissions by the applicants shall be served and filed by September 7, 2007 and be limited to 5 pages.

6. Conclusion

[76] For the above reasons, this application will be allowed by reason of the Crown's failure to meet its duty to consult and to take into account the concerns of the Aboriginal people before the Extension Project was approved. In the result, the requirements of Part 5 of the Act have not been complied with. By operation of section 62 of the Act, amended land use permit MV2002A0046 should not have been issued by the Land and Water Board and will consequently be set aside.

[73] Comme l'a fait remarquer la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Nation haïda*, la nature de l'obligation de consultation se rapproche de l'objectif de conciliation qui est au cœur des rapports qui existent entre la Couronne et les Autochtones. Compte tenu de l'objectif de conciliation qui sous-tend l'obligation de consultation et compte tenu que, par conséquent, il est souhaitable de faire en sorte que les parties règlent les questions en suspens dans une affaire aussi complexe, le prononcé immédiat d'une ordonnance qui annulerait le PUT aurait peut-être un effet contre-productif pour l'ensemble du processus. Une telle ordonnance aurait essentiellement pour conséquence d'immobiliser le projet. Je doute qu'un tel résultat soit dans l'intérêt des parties, et cela comprend les demandeurs.

[74] Dans les circonstances, j'inviterais les parties à examiner s'il est souhaitable de suspendre l'ordonnance annulant le PUT pendant une période déterminée afin qu'elles puissent entamer le processus de consultation. À cette fin, je donnerai aux parties la possibilité de soumettre à mon examen une ébauche d'ordonnance qui donnerait effet aux motifs et aux conclusions que j'ai formulés précédemment.

[75] À défaut d'une entente entre les parties, il est ordonné aux demandeurs de signifier et de déposer d'ici le 15 août 2007 des observations écrites, d'un maximum de 10 pages, sur les conditions de l'ébauche d'ordonnance. Les défendeurs signifieront et déposeront, d'ici le 31 août 2007, des observations en réponse, d'un maximum de 10 pages, et toute réplique de la part des demandeurs, d'un maximum de 5 pages, sera signifiée et déposée avant le 7 septembre 2007.

6. Conclusion

[76] Pour les motifs qui précèdent, la présente demande sera accueillie parce que la Couronne ne s'est pas acquittée de son obligation de consultation et n'a pas tenu compte des préoccupations des Autochtones avant l'approbation du projet d'expansion. Les conditions prévues par la partie 5 de la Loi n'ont donc pas été remplies. Par l'application de l'article 62 de la Loi, l'Office des terres et des eaux n'aurait pas dû délivrer le permis d'utilisation des terres modifié n° MV2002A0046, et il sera par conséquent annulé.

[77] The parties will have an opportunity to address the question of whether the effect of an order quashing the LUP should be stayed for a period of time to allow for consultation and to make submissions on a draft order to give effect to my above reasons and conclusions.

[77] Les parties auront l'occasion de traiter de la question de savoir s'il convient de suspendre pendant un certain temps l'effet d'une ordonnance annulant le PUT afin qu'elles puissent tenir des consultations et présenter des observations sur une ébauche d'ordonnance donnant effet aux motifs et aux conclusions que j'ai formulés précédemment.