

A-583-97

A-583-97

**Minister of Fisheries and Oceans** (*Appellant*)**Le ministre des Pêches et des Océans** (*appelant*)

v.

c.

**Nunavut Tunngavik Inc.** (*Respondent*)**Nunavut Tunngavik Inc.** (*intimée*)

and

et

**Makivik Corporation** (*Intervener*)**Makivik Corporation** (*intervenante*)**INDEXED AS: NUNAVUT TUNNGAVIK INC. v. CANADA  
(MINISTER OF FISHERIES AND OCEANS) (C.A.)****RÉPERTORIÉ: NUNAVUT TUNNGAVIK INC. c. CANADA  
(MINISTRE DES PÊCHES ET DES OCÉANS) (C.A.)**Court of Appeal, Denault J.A. (*ex officio*), Létourneau  
and McDonald JJ.A.—Ottawa, July 2 and 13, 1998.Cour d'appel, juge Deneault, J.C.A. (de droit), juges  
Létourneau et McDonald, J.C.A.—Ottawa, 2 et 13  
juillet 1998.

*Native peoples — Lands — Appeal from Motions Judge's decision setting aside Minister of Fisheries and Ocean's decision fixing turbot quotas in area adjacent to Nunavut Settlement Area (NSA) — Land claims agreement creating relationship between Nunavut Inuit, Government of Canada respecting co-ordinated wildlife management within, outside geographic area covered by Agreement — S. 15.3.4 requiring Government to seek advice of Nunavut Wildlife Management Board (NWMB) with respect to management decisions in adjacent zones affecting substance, value of Inuit harvesting rights, opportunities within marine areas of NSA — Minister increasing total allowable catch, but decreasing Nunavut Inuit's share thereof — Appeal dismissed, but portion of order requiring reconsideration in accordance with Motions Judge's reasons deleted — (1) Motions Judge erred in concluding Minister's decision infringing on NWMB's sole authority to establish levels of allowable harvest in NSA pursuant to s. 5.6.16 — S. 5.6.16 applicable in NSA only — Conditions of exploitation of area concerned governed by Art. 15 — (2) Also erred in concluding Minister failed to consider advice of NWMB — Procedural restrictions on Minister's exercise of discretion imposed by S. 15.3.4 satisfied when Minister in good faith seeks, considers NWMB's views — NWMB's function advisory, Minister not bound by such advice — Clear evidence Minister sought, received NWMB's advice — S. 15.4.1 permitting several Boards to advise, make recommendations — When they do so, Government obliged to consider it, but not obliged to seek their advice with respect to decisions affecting defined marine areas — (3) S. 15.3.7 obliging Minister to give "special consideration" to principles of adjacency, economic dependence — Purposive interpretation indicating parties intended to establish principle of equity, not one of priority, in distribution of commercial fishing licences — "Special consideration" meaning particular, appropriate attention, when balancing competing interests*

*Peuples autochtones — Terres — Appel de la décision du juge des requêtes infirmant la décision du ministre des Pêches et des Océans fixant les quotas de pêche du flétan noir dans la région adjacente à la région du Nunavut (RN) — Un accord sur les revendications territoriales a créé une relation entre les Inuit du Nunavut et le gouvernement du Canada au sujet de la gestion coordonnée des ressources fauniques tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la région géographique visée — L'art. 15.3.4 exige que le gouvernement sollicite l'avis du Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut (CGRFN) à l'égard de toute décision concernant la gestion des ressources fauniques dans les zones contiguës qui aurait une incidence sur la substance et la valeur des droits de récolte et des occasions de récolte dans les zones marines de la RN — Le ministre a augmenté le total des prises admissibles (TPA), mais il a diminué la part qui revenait aux Inuit du Nunavut — L'appel est rejeté, mais la partie de l'ordonnance exigeant un nouvel examen conformément aux motifs du juge des requêtes a été supprimée — 1) Le juge des requêtes a commis une erreur en concluant que la décision du ministre enfreignait le pouvoir exclusif du CGRFN de fixer les récoltes totales autorisées dans la RN conformément à l'art. 5.6.16 — L'art. 5.6.16 ne s'applique qu'à l'intérieur de la RN — Les conditions d'exploitation de la région visée sont régies par l'art. 15 — 2) Le juge des requêtes a également commis une erreur en concluant que le ministre avait négligé de tenir compte de l'avis du CGRFN — Les restrictions procédurales imposées à l'exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre à l'art. 15.3.4 sont respectées quand le ministre demande, en toute bonne foi, l'avis du CGRFN — Le rôle du CGRFN est simplement consultatif, et le ministre n'est pas lié par ces avis — La preuve démontre clairement que le ministre a demandé et reçu l'avis du CGRFN — L'art. 15.4.1 autorise plusieurs organismes à donner des conseils et à faire des recommandations — Quand ils se prévalent de ce droit, le*

*at stake, with view to promoting fair balance in distribution of commercial fishing licences — Application of principles should be reflected in final distribution of licences, quotas — (4) In absence of reasons for allocation of quotas, circumstances indicating Minister not giving special consideration to adjacency, economic dependence principles or misconstrued principles — Minister aware of Nunavut Inuit's demands for additional quotas based on adjacency, economic dependence principles — Notwithstanding 20% increase of Canada's share of TAC, allocating only slight portions of increase to Nunavut Inuit, thereby reducing share of overall TAC.*

*Fisheries — 1993 land claims agreement creating relationship between Nunavut Inuit, Government of Canada respecting co-ordinated wildlife management within, outside geographic area covered by Agreement — Agreement imposing on Minister substantive, procedural requirements affecting manner in which decision-making process including ministerial discretion to fix fishing quotas to be exercised — Minister's discretion in Fisheries Act, s. 7 no longer absolute when exercise thereof affecting wildlife marine areas of Nunavut Settlement Area (NSA), and wildlife management in adjacent Zones I, II — Within NSA, Nunavut Wildlife Management Board main instrument of wildlife management — In Zones I, II outside NSA, primary overall responsibilities over wildlife management given to Government, subject to conditions.*

This was an appeal from the Motions Judge's order setting aside the Minister of Fisheries and Oceans' decision establishing turbot fishing quotas in the Greenland and Baffin Island area, which is adjacent to the Nunavut Settlement Area (NSA). The Motions Judge referred the matter back to the present Minister for a reconsideration of the quotas in accordance with his reasons. In 1993, the Inuit of the NSA and the Government of Canada ratified a land claims agreement, which created a relationship between the two parties respecting co-ordinated wildlife management

*gouvernement est obligé d'examiner leur avis, mais il n'est pas tenu de demander ces avis au sujet des décisions touchant certaines zones marines — 3) L'art. 15.3.7 oblige le ministre à accorder une «attention spéciale» aux principes de la contiguïté et de la dépendance économique — L'interprétation téléologique révèle que les parties avaient l'intention d'établir un principe d'équité, et non pas de priorité, dans la répartition des permis de pêche commerciale — Par «attention spéciale», on entend une attention particulière et appropriée lorsque vient le temps de mettre en balance des intérêts concurrentiels, en vue de promouvoir une répartition équitable des permis de pêche commerciale — L'application des principes devrait se refléter dans la répartition finale des permis et des quotas — 4) En l'absence de motifs expliquant la répartition des quotas, les circonstances indiquent que le ministre n'a pas accordé d'attention spéciale aux principes de la contiguïté et de la dépendance économique ou qu'il a mal interprété ces principes — Le ministre connaissait les demandes des Inuit du Nunavut en vue d'obtenir des quotas supplémentaires en se fondant sur les principes de la contiguïté et de la dépendance économique — Malgré que le Canada ait augmenté de 20 % sa part du TPA, le ministre n'a attribué qu'une légère portion de cette majoration aux Inuit du Nunavut, ce qui a eu pour effet de réduire leur part du TPA global.*

*Pêches — L'accord de 1993 sur les revendications territoriales créant une relation entre les Inuit du Nunavut et le gouvernement du Canada concerne la gestion coordonnée des ressources fauniques tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la région géographique visée par l'Accord — L'Accord oblige le ministre à respecter des conditions tant procédurales que de fond qui ont un effet sur la manière dont le processus décisionnel, y compris le pouvoir discrétionnaire du ministre de fixer les quotas de pêche, doit être exercé — Le pouvoir discrétionnaire conféré au ministre à l'art. 7 de la Loi sur les pêches n'est plus absolu lorsque l'exercice de ce pouvoir concerne les zones marines de la région du Nunavut (RN) ainsi que la gestion des ressources fauniques dans les zones adjacentes I et II — À l'intérieur de la RN, le Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut demeure le principal responsable de la gestion des ressources fauniques — Dans les zones I et II, à l'extérieur de la RN, les responsabilités premières et globales concernant la gestion des ressources fauniques sont confiées au gouvernement, sous réserve de certaines conditions.*

Il s'agit d'un appel d'une ordonnance du juge des requêtes qui a infirmé une décision du ministre des Pêches et des Océans établissant les quotas de pêche du flétan noir dans la région du Groenland et de l'île de Baffin, qui est adjacente à la région du Nunavut (RN). Le juge des requêtes a renvoyé l'affaire au ministre actuel pour que l'on procède à un nouvel examen des quotas en accord avec ses motifs. En 1993, les Inuit de la RN et le gouvernement du Canada ont ratifié un accord sur les revendications territoriales qui a créé une relation entre les deux parties au sujet de la gestion

both within and outside the geographic area covered by the Agreement. This area includes Canada's 12-mile territorial sea off the east coast of Baffin Island. Section 15.3.4, which is found in Part 3 entitled "Wildlife Management and Harvesting Beyond the Marine Areas of the Nunavik Settlement Area", requires the Government to seek the advice of the Nunavut Wildlife Management Board (NWMB) with respect to any wildlife management decisions in Zones I and II which would affect the substance and value of Inuit harvesting rights and opportunities within the marine areas of the NSA. Section 15.4.1, which appears in Part 4 entitled "Marine Management", permits the NWMB to make recommendations to other government agencies regarding the marine areas, and requires the Government to consider such advice and recommendations in making decisions which affect marine areas. Section 15.3.7 acknowledges the importance of the principles of adjacency and economic dependence of communities in the NSA on marine resources, and obliges the Government to give special consideration to these factors when allocating commercial fishing licences within Zones I and II. It stipulates that the principles shall be applied in such a way as to promote a fair distribution of licences between the residents of NSA and the other residents of Canada in a manner consistent with Canada's interjurisdictional obligations.

This appeal was in respect of wildlife management in Zone I, beyond the 12-mile territorial sea of the NSA. Since 1982, the total allowable catch (TAC) of turbot in the area was shared equally between Canada and Greenland. On April 7, 1997 the Minister announced that Canada intended to unilaterally increase its share of the TAC of turbot. He announced a repartition of the additional 1 100 metric tonnes (t) as follows: the competitive allocation to Canadian groundfish fishermen was increased by 600t; the traditional inshore allocation for the Nunavut region remained unchanged, but their offshore quotas were increased by 100t; and a special domestic allocation of 400t was given to Nunavik fishermen from Labrador and Northern Quebec. In addition, for the first time, the Nunavut Inuit were given a groundfish licence to fish their allocation of turbot in Zone I. With the 1997 allocation, the Nunavut Inuit share was reduced from 27.3% to 24%. The NWMB had advised the Minister that the Nunavut Inuit's share of 27.3% was an absolute minimum that ought to be increased.

The issues were: (1) whether the Motions Judge erred in holding that the Minister's decision had infringed on the NWMB's sole authority to establish levels of allowable harvest in the NSA pursuant to Section 5.6.16; (2) whether

coordonnée des ressources fauniques tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la région géographique visée. Cette région comprend la mer territoriale de douze milles appartenant au Canada au large de la côte est de l'île de Baffin. L'article 15.3.4, qui se trouve à la partie 3 intitulée «Gestion et récolte des ressources fauniques au-delà des zones marines de la région du Nunavut» exige que le gouvernement sollicite l'avis du Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut (CGRFN) à l'égard de toute décision concernant la gestion des ressources fauniques dans les zones I et II qui aurait une incidence sur la substance et la valeur des droits de récolte et des occasions de récolte dans les zones marines de la région du Nunavut. L'article 15.4.1 qui figure dans la partie 4 intitulée «Gestion des zones marines» autorise le CGRFN à faire des recommandations à d'autres organismes gouvernementaux en ce qui concerne les zones marines, et oblige le gouvernement à tenir compte de ces avis et recommandations lorsqu'il prend des décisions touchant les zones marines. L'article 15.3.7 reconnaît l'importance des principes de la contiguïté aux ressources marines des collectivités de la RN et de la dépendance économique de ces collectivités à l'égard de ces ressources et oblige le gouvernement à accorder une attention spéciale à ces facteurs lorsqu'il attribue les permis de pêche commerciale dans les zones I et II. Cet article stipule que les principes doivent être appliqués d'une manière propre à favoriser une répartition équitable des permis entre les résidents de la région du Nunavut et les autres résidents du Canada, ainsi que d'une manière compatible avec les obligations intergouvernementales du gouvernement du Canada.

L'appel concerne la gestion des ressources fauniques dans la zone I seulement, au large de la mer territoriale de douze milles. Depuis 1982, le total des prises admissibles (TPA) du flétan noir est partagé également entre le Canada et le Groenland. Le 7 avril 1997, le ministre a annoncé l'intention du Canada d'augmenter unilatéralement sa part du TPA du flétan. Il a annoncé la répartition des 1 100 tonnes métriques additionnelles comme suit: l'allocation concurrentielle aux pêcheurs de poisson de fond canadiens a été augmentée de 600t; l'allocation de pêche côtière traditionnelle pour la région de Nunavut est demeurée la même, mais les quotas de pêche hauturière ont été augmentés de 100t; de plus, une allocation canadienne spéciale de 400t a été répartie entre les pêcheurs du Nunavik au Labrador et dans le nord du Québec. De plus, pour la première fois, les Inuit du Nunavut obtenaient un permis de pêche du poisson de fond pour exploiter leur allocation de flétan noir dans la zone I. Dans l'allocation de 1997, la part des Inuit du Nunavut a fléchi de 27,3 % à 24 %. Le CGRFN avait informé le ministre que la part des Inuit du Nunavut fixée à 27,3 % était un minimum absolu qui devait être majoré.

Les questions étaient les suivantes: 1) Le juge des requêtes a-t-il commis une erreur en statuant que la décision du ministre enfreignait le pouvoir exclusif du CGRFN de fixer les récoltes totales autorisées dans la RN, conformé-

the Motions Judge erred in holding that the Minister had failed to consider the advice of the NWMB as required by Sections 15.3.4 and 15.4.1 of the Agreement; (3) whether the Motions Judge erred in holding that the Minister had failed to give special consideration to the principles of adjacency and economic dependence as required by Section 15.3.7 by rejecting without reasons the NWMB's request for unrestricted groundfish licences as enjoyed by southern fishers; and (4) whether the Motions Judge erred in holding that there had not been a fair distribution of the turbot fishery between the residents of the NSA and the other residents of Canada because the Minister had given no special consideration to the adjacency and economic dependence of communities in the NSA.

*Held*, the appeal and the intervention should be dismissed, and the order varied by deleting therefrom the direction to the Minister to act in accordance with the Motions Judge's reasons, which were erroneous.

Although the issue of the allocation of 1997 fishing quotas was probably now moot, the appeal raised important questions of interpretation of the Agreement for future allocations of quotas and distribution of fishing licences. The Agreement imposes upon the Minister both procedural and substantive requirements which affect the manner in which the decision-making process, including the ministerial discretion to fix fishing quotas, is to be exercised. The Minister's discretion in *Fisheries Act*, section 7 is no longer absolute when the exercise of that discretion affects the wildlife and marine areas of the NSA and the wildlife management in Zones I and II. Within the NSA, the NWMB is the main instrument of wildlife management, and it has the primary responsibility of establishing, modifying or removing levels of total allowable harvest or harvesting of wildlife. In Zones I and II, which are outside the NSA, both the primary and overall responsibilities over wildlife management are given to the Government but subject to some conditions and requirements, which recognize the need for Inuit involvement in aspects of Arctic marine management (Sections 15.1.1(g), 15.3.1, 15.3.4, 15.3.7, and 15.4.1).

(1) The Motions Judge erred when he applied to the Minister's decision the requirements of Section 5.6.16 because the regime established in that Section, which gives the NWMB sole authority to establish levels of total allowable harvest in the NSA, has no application in Zone I. The conditions of exploitation of Zone I are governed by Article 15 which provides for a different regime and kind of involvement for the Nunavut Inuit. The Motions Judge ignored the definition of Zone I in the Agreement and, as a

ment à l'article 5.6.16; 2) Le juge des requêtes a-t-il commis une erreur en statuant que le ministre avait négligé de tenir compte de l'avis du CGRFN, comme l'exigent les articles 15.3.4 et 15.4.1 de l'Accord; 3) Le juge des requêtes a-t-il commis une erreur en statuant que le ministre avait négligé d'accorder une attention spéciale aux principes de la contiguïté et de la dépendance économique, comme l'exige l'article 15.3.7 en rejetant sans motif la demande du CGRFN en vue d'obtenir des permis de pêche illimitée du poisson de fond qui sont accordés aux pêches du Sud; et 4) Le juge des requêtes a-t-il commis une erreur en statuant qu'il n'y avait pas eu une répartition équitable des permis de pêche du flétan noir entre les résidents de la RN et les autres résidents du Canada parce que le ministre n'avait pas accordé d'attention spéciale à la contiguïté et à la dépendance économique des collectivités vivant dans la RN.

*Arrêt*: l'appel et l'intervention doivent être rejetés, et l'ordonnance est modifiée en supprimant la directive adressée au ministre d'agir conformément aux motifs du juge des requêtes, qui sont erronés.

Bien que la question de la répartition des quotas de pêche de 1997 soit probablement théorique à l'heure actuelle, l'appel a soulevé d'importantes questions d'interprétation de l'Accord pour les allocations futures de quotas et la répartition des permis de pêche. L'Accord oblige le ministre à respecter des conditions tant procédurales que de fond qui ont un effet sur la manière dont le processus décisionnel, y compris le pouvoir discrétionnaire du ministre de fixer les quotas de pêche, doit être exercé. Le pouvoir discrétionnaire qui est conféré au ministre à l'article 7 de la *Loi sur les pêches* n'est plus absolu lorsque l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire concerne les ressources fauniques et les zones marines de la RN ainsi que la gestion des ressources fauniques des zones I et II. À l'intérieur de la RN, le CGRFN est le principal responsable de la gestion des ressources fauniques et il a la responsabilité première d'établir, de modifier et de supprimer les récoltes totales autorisées ou les quantités récoltées. Dans les zones I et II, qui sont situées à l'extérieur de la RN, les responsabilités premières et globales concernant la gestion des ressources fauniques sont confiées au gouvernement, mais celles-ci sont assujetties à certaines conditions et exigences, qui reconnaissent la nécessité de faire participer les Inuit à certains aspects de la gestion des zones marines de l'Arctique (voir les articles 15.1.1g), 15.3.1, 15.3.4, 15.3.7 et 15.4.1 de l'Accord).

1) Le juge des requêtes a commis une erreur quand il a appliqué à la décision du ministre les conditions de l'article 5.6.16 parce que le régime établi dans cet article, qui accorde au CGRFN le pouvoir exclusif de fixer les récoltes autorisées dans la RN, ne s'applique pas à la zone I. Les conditions d'exploitation de la zone I sont régies par l'article 15 qui établit un régime différent et prévoit la participation des Inuit du Nunavut. Le juge des requêtes a ignoré la définition qui est donnée de la zone I dans l'Accord et, par

result, imported with respect to wildlife management decisions in Zone I the more stringent procedural requirements applicable in the NSA only.

(2) The Motions Judge erred in concluding that the Minister had failed to consider the advice of the NWMB. He held that the duty to "consider" entailed more than receiving and examining the advice of the NWMB and that the Nunavut Inuit must be given priority consideration with respect to wildlife management. Because turbot are migratory fish, the allocation of turbot fishing quotas and licences in Zones I and II would affect the substance and value of the Nunavut Inuit's harvesting rights within the marine areas of the NSA. Thus the Government was obliged to seek the advice of the NWMB. It is implicit in Section 15.3.4 that the Government shall consider the advice that it must seek and there is no need to resort to Section 15.4.1 to find such a duty. Consequently, Section 15.3.4 imposes procedural restrictions on the Minister's exercise of discretion which are satisfied when the Minister in good faith seeks and considers the views of the NWMB. The NWMB's function with respect to management decisions in Zones I and II is merely advisory and the Minister is not bound by such advice. Furthermore, the Minister is not required to provide reasons to the NWMB should he decide not to follow its views. Procedural requirements are less stringent on the Minister's exercise of discretion outside the NSA where numerous other interests, including international obligations, impact on the management of these zones.

There was clear evidence that the Government sought and received the advice of the NWMB in compliance with Section 15.3.4. The NWMB wrote to the Minister in December 1996 and a conference call was held with representatives of the Board to discuss their recommendations and that was followed by a meeting with the Minister.

The first part of Section 15.4.1 is permissive in that the Boards enumerated therein may advise or make recommendations to other agencies of the Government. There is no duty on the Government to seek the advice of any of the Boards mentioned in Section 15.4.1 with respect to decisions which affect marine areas defined in Section 1.1.1. To the extent that Section 15.4.1 might be said to be applicable to the specifics of this case because turbot are migratory fish and the fishing in Zone I might affect marine areas in the NSA, only the NWMB made recommendations or gave

conséquent, il a appliqué, relativement aux décisions de gestion des ressources fauniques dans la zone I, les conditions procédurales plus rigoureuses qui s'appliquent dans la RN exclusivement.

2) Le juge des requêtes a commis une erreur en concluant que le ministre n'avait pas examiné les avis du CGRFN. Il a statué que la portée et l'étendue du mot «*considers*» (tenir compte, considérer, prendre en considération ou prendre en compte) comportent bien davantage pour le ministre que le fait de recevoir et examiner les avis et recommandations dont lui fait part le CGRFN et qu'il faut tenir compte en priorité de la position des Inuit du Nunavut pour ce qui a trait à la gestion des ressources fauniques. Parce que le flétan noir est un poisson migratoire, l'allocation des quotas de pêche et des permis de pêche du flétan noir dans les zones I et II pourraient porter atteinte à la substance et à la valeur des droits de récolte des Inuit du Nunavut dans les zones marines de la RN. C'est pourquoi le gouvernement avait l'obligation de demander l'avis du CGRFN. Il est implicite à l'article 15.3.4 que le gouvernement doit examiner les avis qu'il est tenu de demander et il n'est pas nécessaire d'avoir recours à l'article 15.4.1 pour conclure à une telle obligation. Par conséquent, l'article 15.3.4 impose des restrictions procédurales à l'exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre et celui-ci y satisfait quand il demande, en toute bonne foi, des avis au CGRFN et qu'il les examine. Le rôle du CGRFN pour ce qui a trait aux décisions de gestion dans les zones I et II est simplement consultatif et le ministre n'est pas lié par ces avis. En outre, le ministre n'est pas tenu d'indiquer au CGRFN les raisons pour lesquelles il a décidé de ne pas suivre ses avis. Les conditions procédurales sont moins rigoureuses lorsque le ministre exerce son pouvoir discrétionnaire à l'extérieur de la RN où bon nombre d'autres intérêts, notamment des obligations internationales, ont des répercussions sur la gestion de ces zones.

Il y a une preuve manifeste que le gouvernement a demandé l'avis du CGRFN conformément à l'article 15.3.4 et qu'il a reçu par écrit les opinions du CGRFN. Le CGRFN a écrit au ministre en décembre 1996 et une conférence téléphonique a également été tenue avec les représentants du Conseil pour discuter de leurs recommandations et cette conférence téléphonique a été suivie par une réunion avec le ministre.

La première partie de l'article 15.4.1 donne une certaine latitude en ce sens que les organismes qui y sont énumérés peuvent conjointement ou individuellement conseiller d'autres organismes du gouvernement ou formuler des recommandations. Cependant, le gouvernement n'est pas tenu de demander des conseils à l'un ou l'autre des organismes mentionnés à l'article 15.4.1 au sujet des décisions qui ont des répercussions sur les zones marines définies à l'article 1.1.1. Dans la mesure où l'article 15.4.1 peut être applicable aux faits particuliers de l'espèce parce que le

advice to the Government. Such advice was considered and rejected for the most part.

(3) The Motions Judge gave an erroneous interpretation to Section 15.3.7, one which did not accord with the intention of the parties to the Agreement and did violence to the text of the provision. He interpreted the words "special consideration" in Section 15.3.7 as meaning that communities in the NSA have priority consideration for licences in Zones I and II over any other competing party, and the allocations must clearly reflect this principle. A purposive interpretation of Section 15.3.7 evidences an intention of the parties to the Agreement to establish a principle of equity, not one of priority, in the distribution of commercial fishing licences within Zones I and II. In addition, the balancing of interests between the residents of the NSA and other residents of Canada has to be consistent with Canada's interjurisdictional obligations. Such a requirement which affects the distribution of licences is incompatible with a principle of priority of access. "Special consideration" of adjacency and economic dependence principles in the equitable context of Section 15.3.7 means that a particular and appropriate attention ought to be given to these principles when balancing the competing interests at stake, with a view to promoting a fair balance in the distribution of commercial fishing licences in these Zones. Barring exceptional circumstances, the application of these principles should be reflected in the final distribution of licences and quotas by the Minister, such distribution indicating a proportion which, in view of all the other constraints on the Minister including those of Section 15.3.7, is fair in the circumstances.

(4) In the absence of reasons which would indicate whether the decision was lawful, the circumstances surrounding the exercise of his discretion lead to a reasonable inference that the Minister either did not give special consideration to the adjacency and economic dependence principles as required by the Agreement, or misconstrued these principles when allocating commercial fishing licences within Zone I. As a result of the Minister's decision, the Nunavut Inuit's share of the TAC was reduced, but the share of the competitive fishery increased from 27% to 32%. The fishermen in that category of licensees did not satisfy the definition of adjacency since they were primarily from Newfoundland and, therefore, not within a reasonable geographic distance from Zone I. The Minister knew both of the demands of the Nunavut Inuit for additional quotas based on the adjacency and economic dependence principles, and of the fact that the Nunavut Inuit considered their actual

flétan noir est un poisson migratoire et que la pêche dans la zone I peut porter atteinte aux zones marines situées dans la RN, le fait demeure que seul le CGRFN a fait des recommandations ou a donné des avis au gouvernement. Ces avis ont été examinés par le gouvernement qui les a rejetés pour la plupart.

3) Le juge des requêtes a donné une interprétation erronée de l'article 15.3.7, qui n'est pas compatible avec l'intention des parties à l'Accord et qui va à l'encontre du texte de la disposition. Il a donné aux mots «attention spéciale» utilisés à l'article 15.3.7 un sens qui revient à dire qu'il faut tenir compte en priorité des collectivités de la RN, avant toute autre partie rivale, au sujet de l'octroi des permis de pêche dans les zones I et II et que les allocations qui sont effectuées doivent clairement refléter ce principe. Une interprétation téléologique de l'article 15.3.7 fait clairement ressortir que les parties à l'Accord avaient l'intention d'établir un principe d'équité, et non pas de priorité, dans la répartition des permis de pêche commerciale dans les zones I et II. En outre, le partage équitable des intérêts entre les résidents de la RN et les autres résidents du Canada doit être compatible avec les obligations intergouvernementales du Canada. Une condition qui touche la répartition des permis est incompatible avec le principe de la priorité d'accès. L'«attention spéciale» qu'il convient d'accorder aux principes de la contiguïté et de la dépendance économique dans le contexte équitable de l'article 15.3.7 signifie qu'il faut porter une attention particulière et appropriée à ces principes lorsque vient le temps de mettre en balance les intérêts concurrentiels qui sont en jeu en vue de promouvoir une répartition équitable des permis de pêche commerciale dans ces zones. En l'absence de circonstances exceptionnelles, l'application de ces principes devrait se refléter dans la répartition finale des permis et des quotas par le ministre, cette répartition faisant ressortir une proportion qui, compte tenu de toutes les autres restrictions imposées au ministre, y compris celles prévues à l'article 15.3.7, est équitable dans les circonstances.

4) En l'absence d'explications ou de motifs qui permettraient de déterminer si la décision était légale, les circonstances entourant l'exercice de son pouvoir discrétionnaire mènent à une inférence raisonnable que le ministre soit n'a pas accordé d'attention spéciale aux principes de la contiguïté et de la dépendance économique comme il était tenu de le faire aux termes de l'Accord, soit qu'il a mal interprété ces principes quand il a attribué les permis de pêche commerciale dans la zone I. Par suite de la décision du ministre, la part du TPA allouée aux Inuit du Nunavut a été réduite, mais la part de la pêche en concurrence est passée de 27 à 32 %. Les pêcheurs de cette catégorie de détenteurs de permis ne satisfont pas à la définition de contiguïté puisqu'ils viennent principalement de Terre-Neuve et, par conséquent, qu'ils ne vivent pas à une distance géographique raisonnable de la zone I. Le ministre connaissait les demandes des Inuit du Nunavut en vue d'obtenir des quotas

share of the TAC to be the absolute minimum. Yet, notwithstanding a 20% increase by Canada of its share of the TAC which is 10% of the overall TAC, he allocated to them only a slight portion of the increase, which had the effect of reducing their share of that overall TAC.

4

As to the intervenor's request that the Court set aside that portion of the judgment directing that implementation of Section 15.3.7 must mean that communities in the NSA have priority for licences in Zones I and II over everyone, rejection of the "priority consideration" principle erroneously adopted by the Motions Judge rendered it moot. As to the submission that the Judge's order should have instructed the Minister that the Nunavik Inuit were also entitled to benefit from the adjacency and economic dependence principles, Section 15.3.7 does not apply to Nunavik Inuit. Also, the definitions of Zones I and II in Section 1.1.1 refer to waters that "are not part of . . . another land claim settlement area". There are ongoing discussions between the Nunavik Inuit and governments for a land claims agreement. The Court should not decide whether the Nunavik Inuit should have the benefit of these principles. This means that these principles are open to, or the subject of, negotiations in other land claims settlement.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Agreement Between the Inuit of the Nunavut Settlement Area and Her Majesty the Queen in right of Canada.*

Ottawa: Published under the joint authority of the Tungavik and the Minister of Indian Affairs and Northern Development, 1993, Ss. 1.1.1, 2.2.3, 5.2.33, 5.3.18, 5.6.16, 12.6.14, 15.1.1, 15.3.1, 15.3.4, 15.3.7, 15.4.1.

*Constitution Act, 1982, Schedule B, Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], s. 35 (as am. by SI/84-102, s. 2).*

*Convention of Future Multilateral Co-operation in the Northwest Atlantic Fisheries*, October 24, 1978, [1979] Can. T.S. No. 11.

*Fisheries Act*, R.S.C., 1985, c. F-14, s. 7(1).

*Nunavut Land Claims Agreement Act*, S.C. 1993, c. 29, s. 6(1).

*Territorial Sea Geographical Coordinates (Area 7) Order*, SOR/85-872.

supplémentaires en se fondant sur les principes de la contiguïté et de la dépendance économique, tout comme il savait que les Inuit du Nunavut estimaient que leur part réelle du TPA était un minimum absolu. Pourtant, malgré que le Canada ait augmenté de 20 % sa part du TPA, ce qui représente 10 % du TPA global, il ne leur a attribué qu'une légère portion de cette majoration, ce qui a eu pour effet de réduire leur part du TPA global.

Quant à la demande présentée par l'intervenante pour que la Cour annule cette partie du jugement déclarant que l'application de l'article 15.3.7 de l'Accord doit signifier que les collectivités de la RN ont priorité pour obtenir des permis dans les zones I et II sur toute autre personne, le rejet du principe de la «prise en compte prioritaire» qui a été adopté à tort par le juge des requêtes fait en sorte que cette demande est théorique. Quant à la prétention de l'intervenante selon laquelle le juge aurait dû donner des instructions au ministre dans son ordonnance pour que les Inuit du Nunavut aient également le droit de profiter des principes de la contiguïté et de la dépendance économique, l'article 15.3.7 ne s'applique pas aux Inuit du Nunavut. En outre, les définitions des zones I et II à l'article 1.1.1 de l'Accord font référence aux eaux «qui ne font partie . . . ni d'une autre région visée par un règlement sur des revendications territoriales». Des discussions sont en cours entre les Inuit du Nunavut et le gouvernement en vue de la signature éventuelle d'un Accord sur les revendications territoriales. Il n'appartient pas à la Cour de décider si les Inuit du Nunavut devraient profiter de ces principes dans le contexte de leur accord sur les revendications territoriales. Cela signifie que ces principes peuvent faire l'objet de négociations dans d'autres accords sur les revendications territoriales.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

*Accord entre les Inuit de la région du Nunavut et Sa Majesté la Reine du chef du Canada.* Ottawa: publié avec l'autorisation conjointe de la Tungavik et le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, 1993, art. 1.1.1, 2.2.3, 5.2.33, 5.3.18, 5.6.16, 12.6.14, 15.1.1, 15.3.1, 15.3.4, 15.3.7, 15.4.1.

*Convention sur la Future Coopération Multilatérale dans les Pêches de l'Atlantique Nord-Ouest*, le 24 octobre 1978, [1979] R.T. Can. n° 11.

*Décret sur les coordonnées géographiques pour la mer territoriale (région 7)*, DORS/85-872.

*Loi concernant l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut*, L.C. 1993, ch. 29, art. 6(1).

*Loi constitutionnelle de 1982, annexe B, Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 35 (mod. par TR/84-102, art. 2).

*Loi sur les pêches*, L.R.C. (1985), ch. F-14, art. 7(1).

## CASES JUDICIALLY CONSIDERED

## APPLIED:

*Williams v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1997] 2 F.C. 646; (1997), 147 D.L.R. (4th) 93; 212 N.R. 63 (C.A.).

## DISTINGUISHED:

*R. v. Sparrow*, [1990] 1 S.C.R. 1075; (1990), 70 D.L.R. (4th) 385; [1990] 4 W.W.R. 410; 46 B.C.L.R. (2d) 1; 56 C.C.C. (3d) 263; [1990] 3 C.N.L.R. 160; 111 N.R. 241.

## CONSIDERED:

*Carpenter Fishing Corp. v. Canada*, [1998] 2 F.C. 548; (1997), 155 D.L.R. (4th) 572; 221 N.R. 372 (C.A.).

## REFERRED TO:

*Comeau's Sea Foods Ltd. v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans)*, [1997] 1 S.C.R. 12; (1997), 142 D.L.R. (4th) 193; 43 Admin. L.R. (2d) 1; 31 C.C.L.T. (2d) 236; 206 N.R. 363; *Gulf Trollers Assn. v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans)*, [1987] 2 F.C. 93; (1986), 32 D.L.R. (4th) 737; [1987] 2 W.W.R. 727; 72 N.R. 31 (C.A.); leave to appeal to S.C.C. refused, [1987] 1 S.C.R. viii; *MacKinnon v. Canada (Fisheries and Oceans)*, [1987] 1 F.C. 490; (1986), 26 C.R.R. 233; 6 F.T.R. 203 (T.D.); *Vancouver Island Peace Society v. Canada*, [1994] 1 F.C. 102; (1993), 19 Admin. L.R. (2d) 91; 11 C.E.L.R. (N.S.) 1; 64 F.T.R. 127 (T.D.); *Barron v. Minister of National Revenue*, [1997] 2 C.T.C. 198; (1997), 97 DTC 5121; 209 N.R. 392 (F.C.A.); *Vancouver Island Peace Society v. Canada*, [1992] 3 F.C. 42; (1992), 53 F.T.R. 300 (T.D.); *Canadian Assn. of Regulated Importers v. Canada (Attorney General)*, [1994] 2 F.C. 247; (1994), 17 Admin. L.R. (2d) 121; 164 N.R. 342 (C.A.); *Maple Lodge Farms Ltd. v. Government of Canada*, [1982] 2 S.C.R. 2; (1982), 137 D.L.R. (3d) 558; 44 N.R. 354; *Canada (Attorney General) v. Purcell*, [1996] 1 F.C. 644; (1995), 40 Admin. L.R. (2d) 40; 96 CLLC 210-010; 192 N.R. 148 (C.A.); *Shah v. Minister of Employment and Immigration* (1994), 170 N.R. 238 (F.C.A.); *Cantwell v. Canada (Minister of the Environment)* (1991), 6 C.E.L.R. (N.S.) 16; 41 F.T.R. 18 (F.C.T.D.); *R v Civil Service Appeal Board, ex p Cunningham*, [1941] 4 All ER 310 (C.A.).

## AUTHORS CITED

*Chambers 20th Century Thesaurus: a Comprehensive Word-Finding Dictionary*. Edinburgh: Chambers, 1986, "hear", "listen".

## JURISPRUDENCE

## DÉCISION APPLIQUÉE:

*Williams c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1997] 2 C.F. 646; (1997), 147 D.L.R. (4th) 93; 212 N.R. 63 (C.A.).

## DISTINCTION FAITE AVEC:

*R. c. Sparrow*, [1990] 1 R.C.S. 1075; (1990), 70 D.L.R. (4th) 385; [1990] 4 W.W.R. 410; 46 B.C.L.R. (2d) 1; 56 C.C.C. (3d) 263; [1990] 3 C.N.L.R. 160; 111 N.R. 241.

## DÉCISION EXAMINÉE:

*Carpenter Fishing Corp. c. Canada*, [1998] 2 C.F. 548; (1997), 155 D.L.R. (4th) 572; 221 N.R. 372 (C.A.).

## DÉCISIONS CITÉES:

*Comeau's Sea Foods Ltd. c. Canada (Ministre des Pêches et des Océans)*, [1997] 1 R.C.S. 12; (1997), 142 D.L.R. (4th) 193; 43 Admin. L.R. (2d) 1; 31 C.C.L.T. (2d) 236; 206 N.R. 363; *Gulf Trollers Assn. c. Canada (ministre des Pêches et des Océans)*, [1987] 2 C.F. 93; (1986), 32 D.L.R. (4th) 737; [1987] 2 W.W.R. 727; 72 N.R. 31 (C.A.); autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée, [1987] 1 R.C.S. viii; *MacKinnon c. Canada (Pêches et Océans)*, [1987] 1 C.F. 490; (1986), 26 C.R.R. 233; 6 F.T.R. 203 (1<sup>re</sup> inst.); *Vancouver Island Peace Society c. Canada*, [1994] 1 C.F. 102; (1993), 19 Admin. L.R. (2d) 91; 11 C.E.L.R. (N.S.) 1; 64 F.T.R. 127 (1<sup>re</sup> inst.); *Barron c. Ministre du Revenu national*, [1997] 2 C.T.C. 198; (1997), 97 DTC 5121; 209 N.R. 392 (C.A.F.); *Vancouver Island Peace Society c. Canada*, [1992] 3 C.F. 42; 53 F.T.R. 300 (1<sup>re</sup> inst.); *Assoc. canadienne des importateurs réglementés c. Canada (Procureur général)*, [1994] 2 C.F. 247; (1994), 17 Admin. L.R. (2d) 121; 164 N.R. 342 (C.A.); *Maple Lodge Farms Ltd. c. Gouvernement du Canada*, [1982] 2 R.C.S. 2; (1982), 137 D.L.R. (3d) 558; 44 N.R. 354; *Canada (Procureur général) c. Purcell*, [1996] 1 C.F. 644; (1995), 40 Admin. L.R. (2d) 40; 96 CLLC 210-010; 192 N.R. 148 (C.A.); *Shah c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration* (1994), 170 N.R. 238 (C.A.F.); *Cantwell c. Canada (Ministre de l'Environnement)* (1991), 6 C.E.L.R. (N.S.) 16; 41 F.T.R. 18 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *R v Civil Service Appeal Board, ex p Cunningham*, [1941] 4 All ER 310 (C.A.).

## DOCTRINE

*Chambers 20th Century Thesaurus: a Comprehensive Word-Finding Dictionary*. Edinburgh: Chambers, 1986, «hear», «listen».



*Collins COBUILD English Language Dictionary*. London: Collins, 1987, "hear", "listen".  
*Oxford English Dictionary*. Oxford: Clarendon Press, 1970, "hear", "listen".  
*Petit Robert 1: Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*. Montréal: Les Dictionnaires Robert-Canada S.C.C., 1989, "écouter", "entendre".  
*Random House Dictionary of the English Language*, 2nd ed. New York: Random House, 1987, "hear", "listen".  
*West's Legal Thesaurus / Dictionary*, Special deluxe ed. St. Paul, Minn.: West Pub. Co. 1986, "hear", "listen".

*Collins COBUILD English Language Dictionary*. London: Collins, 1987, «hear», «listen».  
*Oxford English Dictionary*. Oxford: Clarendon Press, 1970, «hear», «listen».  
*Petit Robert 1: Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*. Montréal: Les Dictionnaires Robert-Canada S.C.C., 1989, «écouter», «entendre».  
*Random House Dictionary of the English Language*, 2nd ed. New York: Random House, 1987, «hear», «listen».  
*West's Legal Thesaurus / Dictionary*, Special deluxe ed. St. Paul, Minn.: West Pub. Co. 1986, «hear», «listen».

APPEAL from Motions Judge's order setting aside a decision of the Minister of Fisheries and Oceans establishing the turbot fishing quotas in the Greenland and Baffin Island area (*Nunavut Tunngavik Inc. v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans)* (1997), 149 D.L.R. (4th) 519; [1997] 4 C.N.L.R. 193; 134 F.T.R. 246 (F.C.T.D.)). Appeal and intervention dismissed, but order varied to delete direction to Minister to act in accordance with Motions Judge's reasons.

APPEL d'une ordonnance du juge des requêtes infirmant une décision du ministre des Pêches et des Océans fixant les quotas de pêche du flétan noir au Groenland et dans la région de l'île de Baffin (*Nunavut Tunngavik Inc. c. Canada (Ministre des Pêches et des Océans)* (1997), 149 D.L.R. (4th) 519; [1997] 4 C.N.L.R. 193; 134 F.T.R. 246 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.)). Appel et intervention rejetés, mais l'ordonnance est modifiée pour supprimer la directive du ministre d'agir conformément aux motifs du juge des requêtes.

## APPEARANCES:

*Brian R. Evernden* for appellant.  
*Dougald E. Brown* and *William Hinz* for respondent.  
*Peter W. Hutchins* and *David Kalmakoff* for intervener.

## ONT COMPARU:

*Brian R. Evernden*, pour l'appellant.  
*Dougald E. Brown* et *William Hinz*, pour l'intimée.  
*Peter W. Hutchins* et *David Kalmakoff*, pour l'intervenante.

## SOLICITORS OF RECORD:

*Deputy Attorney General of Canada* for appellant.  
*Nelligan, Power*, Ottawa, for respondent.  
*Hutchins, Soroka & Dionne*, Montréal, for intervener.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

*Le sous-procureur général du Canada*, pour l'appellant.  
*Nelligan, Power*, Ottawa, pour l'intimée.  
*Hutchins, Soroka & Dionne*, Montréal, pour l'intervenante.

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

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

[1] THE COURT: This is an appeal from a decision of Campbell J. [(1997), 149 D.L.R. (4th) 519] who set aside a decision of April 7, 1997 of the Minister of Fisheries and Oceans (Minister) establishing the quotas for the fishing of turbot in the Greenland and Baffin Island area. Campbell J. referred the matter back to the present Minister for a reconsideration of

[1] LA COUR: Il s'agit d'un appel d'une décision du juge Campbell [(1997), 149 D.L.R. (4th) 519] qui a infirmé une décision datée du 7 avril 1997 du ministre des Pêches et des Océans (le ministre) établissant les quotas de pêche du flétan noir dans la région du Groenland et de l'île de Baffin. Le juge Campbell a renvoyé l'affaire au ministre actuel pour que l'on

the quotas in accordance with his reasons. The ambiguity and vagueness of these reasons have given rise to conflicting interpretations.

[2] The appeal raises the issue of the impact of a land claims agreement titled the *Agreement Between the Inuit of the Nunavut Settlement Area and Her Majesty the Queen in right of Canada* (Agreement) between the Government of Canada and the Inuit of the Nunavut Settlement Area (NSA) on the Minister's exercise of discretion in fixing the fishing quotas in the Greenland and Baffin Island area which is adjacent to the NSA. It requires an interpretation of Sections 15.3.4, 15.3.7 and 15.4.1 of the Agreement which relate to the wildlife management and harvesting beyond the marine areas of the NSA as well as the marine management of marine areas of the NSA when decisions are made which affect these areas.

[3] More specifically, the appeal bears on the definition and scope of the Government's obligation under the Agreement to seek the advice of the Nunavut Wildlife Management Board (NWMB) with respect to any wildlife management decisions in Zones I and II which would affect harvesting rights in the marine areas of the NSA. In addition, it requires an examination of the meaning of the Government's obligation to give special consideration to the principles of adjacency and economic dependence of communities in the NSA on marine resources when allocating commercial fishing licences within Zones I and II. This appeal is in respect of wildlife management in Zone I only, which is defined as those waters north of 61° latitude subject to Canada's jurisdiction seaward of the territorial sea boundary as measured from lines drawn pursuant to the *Territorial Sea Geographical Coordinates (Area 7) Order*, SOR/85-872 that are not part of the Nunavut Settlement Area or another land claim settlement area. In lay terms, Zone I refers to the 200-mile fishing zone north of the 61° latitude and beyond the 12-mile territorial sea of the NSA.

procède à un nouvel examen des quotas en accord avec ses motifs. L'ambiguïté et l'imprécision de ces motifs ont donné lieu à des interprétations contradictoires.

[2] L'appel soulève la question des répercussions d'un accord sur les revendications territoriales, intitulé *Accord entre les Inuit de la région du Nunavut et Sa Majesté la Reine du chef du Canada* (l'Accord), conclu entre le gouvernement du Canada et les Inuit de la région du Nunavut (RN) sur l'exercice par le ministre du pouvoir discrétionnaire qui lui est conféré de fixer les quotas de pêche dans les régions du Groenland et de l'île de Baffin qui sont adjacentes à la RN. Cette question exige l'interprétation des articles 15.3.4, 15.3.7 et 15.4.1 de l'Accord qui ont trait à la gestion des zones marines et à la récolte des ressources fauniques au-delà des zones marines de la RN, aussi bien qu'à la gestion des zones marines de la RN lorsque sont prises des décisions qui visent cette région.

[3] Plus précisément, l'appel porte sur la définition et la portée de l'obligation qui est faite au gouvernement en vertu de l'Accord de consulter le Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut (CGRFN) pour ce qui a trait aux décisions de la gestion des ressources fauniques dans les zones I et II qui pourraient porter atteinte aux droits de récolte dans les zones marines de la RN. En outre, il faut examiner ce que signifie l'obligation qui est faite au gouvernement de porter une attention spéciale aux principes de la contiguïté et de la dépendance économique des collectivités dans la RN relativement aux ressources fauniques quand il octroie des permis de pêche commerciale dans les zones I et II. Le présent appel concerne la gestion des ressources fauniques dans la zone I seulement, c'est-à-dire dans les eaux qui se trouvent au nord du 61° de latitude et qui sont assujetties à la compétence du Canada au large de la limite de la mer territoriale, mesurée suivant des lignes tracées conformément au *Décret sur les coordonnées géographiques pour la mer territoriale (région 7)*, DORS/85-872, et qui ne font partie ni de la région du Nunavut, ni d'une autre région visée par un règlement sur des revendications territoriales. Autrement dit, la zone I réfère à la zone de pêche de 200 milles au nord

### Facts and Procedure

[4] In 1993, the Inuit of the NSA and the Government of Canada ratified a land claims agreement within the meaning of section 35 [as am. by SI/84-102, s. 2] of the *Constitution Act, 1982* [Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]]. The Agreement created a relationship between the Nunavut Inuit and the Government of Canada respecting co-ordinated wildlife management both within and outside the geographic area covered by the Agreement. This area (which is composed of an "Area A" which is the portion of the Arctic Islands and mainland of the Eastern Arctic and adjacent marine areas and an "Area B" which is the Belcher Islands, associated islands and adjacent marine areas in Hudson Bay) also includes Canada's 12-mile territorial sea off the east coast of Baffin Island.

[5] A multilateral convention established the Northwest Atlantic Fisheries Organization (NAFO) [*Convention of the Future Multilateral Co-operation in the Northwest Atlantic Fisheries*, October 24, 1978, [1979] Can. T.S. No. 11] and, for fisheries administration purposes, divided the Atlantic Ocean, immediately off Canada's east coast and the west coast of Greenland, into several sub-areas. Only Sub-area 0 (which is the area administered by Canada in the Davis Strait between Baffin Island and a line equidistant between Canada's and Greenland's 200-mile zones) and Sub-area 1 (which is the area along the western coast of Greenland administered by that country) are in issue in the present litigation. Sub-area 0 which is adjacent to NSA is subdivided into Division 0A which is the northern half of the area and Division 0B which is the other half to the south.

[6] Turbot, or Greenland halibut as it is also called, is a migratory groundfish found in both Areas 0 and

du 61° de latitude et au-delà de la limite de 12 milles de la mer territoriale de la RN.

### Les faits et la procédure

[4] En 1993, les Inuit de la RN et le gouvernement du Canada ont ratifié un accord sur des revendications territoriales au sens de l'article 35 [mod. par TR/84-102, art. 2] de la *Loi constitutionnelle de 1982* [annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11, (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]]. Cet accord a créé une relation entre les Inuit du Nunavut et le gouvernement du Canada au sujet de la gestion coordonnée des ressources fauniques tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la région géographique visée. Cette région (formée d'une part de la «zone A», qui comprend la partie des îles de l'Arctique et du continent de l'Est de l'Arctique ainsi que les zones marines adjacentes et, d'autre part, de la «zone B», qui comprend les îles Belcher, les îles associées et les zones marines adjacentes situées dans la baie d'Hudson) comprend également la mer territoriale de 12 milles appartenant au Canada au large de la côte est de l'île de Baffin.

[5] L'Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest (OPANO) a été établie au moyen d'une convention multilatérale [*Convention sur la Future Coopération Multilatérale dans les Pêches de l'Atlantique Nord-Ouest*, le 24 octobre 1978, [1979] R.T. Can. n° 11] et, pour les fins de la gestion des pêches, cette organisation a divisé en un certain nombre de sous-zones les eaux de l'océan Atlantique qui s'étendent entre la côte est du Canada et la côte ouest du Groenland. Seule la sous-zone 0 (soit la zone administrée par le Canada dans le détroit de Davis entre l'île de Baffin et une ligne équidistante entre les zones de 200 milles du Canada et du Groenland) et la sous-zone 1 (soit la zone longeant la côte ouest du Groenland qui est administrée par ce pays) sont en cause dans la présente instance. La sous-zone 0 qui est adjacente à la RN est répartie en deux divisions: la division 0A située dans la moitié septentrionale de la région, et la division 0B qui est située dans la moitié méridionale des eaux.

[6] Le flétan noir, ou flétan du Groenland, est un poisson de fond migratoire que l'on retrouve dans les

1 and, with some exceptions, all the species of that fish come from a common stock. Since 1982, the total allowable catch (TAC) of these fish in Divisions 0B and 1B-F was based on scientific advice from NAFO Scientific Council and shared equally between Canada and Greenland pursuant to discussions between these two countries. From 1993, the TAC was at 11 000 metric tonnes (t) on the decline from earlier years where it was set at 25 000t. The decrease was due to fears of overfishing the stock.

[7] While the TAC remained at 11 000t for the year 1997, on April 7, 1997, the Minister announced Canada's intention to unilaterally increase its share of the TAC from 50% to 60%. This meant that Canada would take 6 600t instead of the 5 500t it would have normally received. He announced a repartition of the additional 1 100t as follows. The competitive allocation to Canadian groundfish fishermen would be increased by 600t. The traditional inshore allocation for the Nunavut region remained unchanged at 1 000t, but their offshore quotas increased from 500t to 600t. In addition, the Nunavut Inuit were, for the first time, given a groundfish licence to fish their allocation of turbot in Zone 1. A special domestic allocation of 400t was given to Nunavik fishermen from Labrador and Northern Quebec. The following chart illustrates the differences in the allocation of quotas between the years 1996 and 1997:

1997 SHARING OF SUB-AREA 0  
GREENLAND HALIBUT

	1997	1996
TAC	11 000t	11 000t
Cdn. Quota	6 600t	5 500t
Domestic – mobile	840t	600t
– fixed	1 260t	900t
– special	400t*	0
Nunavut – inshore	1 000t	1 000t
– offshore	600t	500t
Foreign Charter	2 500t	2 500t
0A Exploratory	300t**	300t**

\* To be divided evenly between LIDC, Torngat, Seaku Fisheries and Nunavik Arctic Foods and to be fished with domestic vessels.

\*\* Not included in 6 600t Canadian quota.

zones 0 et 1 et, à quelques exceptions près, toutes les espèces de ce poisson proviennent du même stock. Depuis 1982, le total des prises admissibles (TPA) de ce poisson dans les divisions 0B et 1B-F était établi d'après les conseils du Conseil scientifique de l'OPANO et partagé également entre le Canada et le Groenland à l'issue de discussions entre ces deux pays. À compter de 1993, le TPA a été fixé à 11 000 tonnes métriques (t) en déclin par rapport aux années antérieures alors qu'il était fixé à 25 000t. On craignait en effet une pêche excessive du stock.

[7] Bien que le TPA soit demeuré à 11 000t pour l'année 1997, le 7 avril 1997, le ministre a annoncé l'intention du Canada d'augmenter unilatéralement sa part du TPA de 50 % à 60 %. Cela signifiait que le Canada récolterait 6 600t au lieu des 5 500t auquel il avait normalement droit. Il a annoncé la répartition des 1 100t additionnelles comme suit. L'allocation concurrentielle aux pêcheurs de poisson de fond canadiens serait augmentée de 600t. L'allocation de pêche côtière traditionnelle pour la région du Nunavut est demeurée à 1 000t, mais les quotas de pêche hauturière sont passés de 500t à 600t. En outre, les Inuit du Nunavut obtenaient pour la première fois un permis de pêche du poisson de fond pour exploiter leur allocation de flétan noir dans la zone I. De plus, une allocation canadienne spéciale de 400t était répartie entre les pêcheurs du Nunavik au Labrador et dans le nord du Québec. Le tableau suivant illustre les différences dans l'allocation des quotas entre 1996 et 1997:

PARTAGE DE LA SOUS-ZONE 0 POUR LA PÊCHE  
DU FLÉTAN DU GROENLAND EN 1997

	1997	1996
TPA	11 000t	11 000t
Quota canadien	6 600t	5 500t
National – mobile	840t	600t
– fixe	1 260t	900t
– spécial	400t*	0
Nunavut – pêche côtière	1 000t	1 000t
– pêche hauturière	600t	500t
Bateaux étrangers affrétés	2 500t	2 500t
Pêche exploratoire dans la zone 0A	300t**	300t**

\* Devant être partagées également entre LIDC, Torngat, Seaku Fisheries et Nunavik Arctic Foods qui devront pêcher avec des bateaux canadiens.

\*\* Non comprises dans le quota canadien de 6 600t.

## 1997 FOREIGN CHARTER ALLOCATIONS

Seafreez	1 900t
Clearwater	230t
Seaku Fisheries Inc.	70t
Nunavik Arctic Foods	70t
LIDC	70t
Torngat	160t
TOTAL	2 500t

ALLOCATIONS POUR LES BATEAUX ÉTRANGERS  
AFFRÉTÉS EN 1997

Seafreez	1 900t
Clearwater	230t
Seaku Fisheries Inc.	70t
Nunavik Arctic Foods	70t
LIDC	70t
Torngat	160t
TOTAL	2 500t

[8] The foreign charter fishery allocation is an allocation to six specific companies, two of which are from Nova Scotia (Seafreez in Canso, Clearwater in Bedford) while the four others (Seaku and Nunavik) and (Labrador Inuit Development Corporation and Torngat) are from Northern Quebec and Labrador and are partially or majority owned by Inuit in those areas.

[8] L'allocation de pêche pour les bateaux étrangers affrétés est une allocation octroyée à six compagnies précises, dont deux sont originaires de la Nouvelle-Écosse (Seafreez à Canso, Clearwater à Bedford) alors que les quatre autres (Seaku, Nunavik, Labrador Inuit Development Corporation et Torngat) sont établies dans le nord du Québec et le Labrador et appartiennent partiellement ou majoritairement aux Inuit de ces régions.

[9] The Nunavut Inuit share of the TAC increased from 8% in 1992 to 27.3% in 1996. It remained unchanged at 1 000t in 1994 in the NSA when the Canadian share of the TAC was reduced from 12 500t to 5 500t while, at the same time, the share available in Zone I for use by others was substantially reduced. With the 1997 allocation, the Nunavut Inuit share was reduced from 27.3% to 24%.

[9] La part du TPA accordée aux Inuit du Nunavut est passée de 8 % en 1992 à 27,3 % en 1996. Cette part est demeurée inchangée à 1 000t en 1994 dans la RN alors que la part canadienne du TPA a fléchi de 12 500t à 5 500t pendant que, simultanément, la part disponible dans la zone 1 attribuée à d'autres a été considérablement réduite. Dans l'allocation de 1997, la part des Inuit du Nunavut a fléchi de 27,3 % à 24 %.

[10] The Minister received conflicting recommendations on what the TAC should be for 1997 in the sub-areas 0B and 1B-F. While the Fisheries Resources Conservation Council recommended that the TAC be set below 11 000t, the NWMB advocated that it be maintained at the current 11 000t. The NWMB also advised the Minister that the Nunavut Inuit's share of 27.3% was an absolute minimum that ought to be increased and that Canada's share of the TAC should not be increased from 50% to 70% if Greenland did not accept a lesser share than their usual 50%.

[10] Le ministre a reçu des recommandations contradictoires sur ce que devait être le TPA pour 1997 dans les sous-zones 0B et 1B-F. Alors que le Conseil pour la conservation des ressources halieutiques (CCRH) recommandait que le TPA soit établi à un niveau inférieur à 11 000t, le CGRFN proposait qu'il soit maintenu au niveau actuel de 11 000t. Le CGRFN informait également le ministre que la part des Inuit du Nunavut fixée à 27,3 % était un minimum absolu qui devait être majoré et que la part du Canada du TPA ne devait pas être augmentée de 50 % à 70 % à moins que le Groenland n'accepte une part inférieure à ses 50 % habituels.

[11] There are obviously a number of other facts of importance to this appeal. However, it will be more convenient to discuss them under the specific grounds

[11] Il y a manifestement beaucoup d'autres faits importants dans le présent appel. Toutefois, il sera plus pratique d'en discuter sous les motifs d'appel

of appeal raised by the appellant. This should also avoid unnecessary and tedious repetitions.

[12] The Minister's decision fixing the quotas was challenged by the respondent on May 6, 1997 by way of an originating notice of motion. The decision of Campbell J. was rendered on July 14, 1997 and an appeal was launched against it on that same day.

The principles applicable to the judicial review of the exercise of ministerial discretion

[13] The Minister possesses absolute discretion under subsection 7(1) of the *Fisheries Act*, R.S.C. 1985, c. F-14, to issue or authorize to be issued leases and licences for fisheries or fishing. The rationale for such discretion is that Canada's fisheries are a common property resource belonging to all the people of Canada and licensing is a tool to manage fisheries which is given to the Minister whose duty it is to manage, conserve and develop that resource in the public interest (see *Comeau's Sea Foods Ltd. v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans)*, [1997] 1 S.C.R. 12, at pages 25-26).

[14] The actual exercise of such discretionary power is influenced by numerous fluctuating policy concerns which go beyond the necessary issue of conservation and protection of fish to include cultural, political, scientific, technical and socio-economic considerations or policies (see *Comeau's Sea Foods Ltd. v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans)*, *supra*, at page 30; *Gulf Trollers Assn. v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans)*, [1987] 2 F.C. 93 (C.A.), leave to appeal to the Supreme Court of Canada refused on March 24, 1987, [1987] 1 S.C.R. viii; *MacKinnon v. Canada (Fisheries and Oceans)*, [1987] 1 F.C. 490 (T.D.), at page 496; *Vancouver Island Peace Society v. Canada*, [1994] 1 F.C. 102 (T.D.), at page 131). Also of relevance to the exercise of such discretion are any international policies that Canada promotes or adheres to as well as any legislative obligation that the Government may have assumed which bears directly on the issue of fishery and fetters either the Minister's discretion itself or the manner in which his discretion

particuliers soulevés par l'appelant. Cela évitera les répétitions inutiles et fastidieuses.

[12] La décision du ministre de fixer les quotas a été contestée par l'intimée le 6 mai 1997 par voie d'avis de requête introductif d'instance. La décision du juge Campbell a été rendue le 14 juillet 1997 et un appel a été déposé contre cette décision le même jour.

Les principes applicables au contrôle judiciaire du pouvoir discrétionnaire du ministre

[13] En vertu du paragraphe 7(1) de la *Loi sur les pêches*, L.R.C. (1985), ch. F-14, le ministre possède le pouvoir discrétionnaire absolu d'octroyer des baux et des permis de pêche ainsi que des licences d'exploitation de pêcheries, ou d'en permettre l'octroi. Ce pouvoir discrétionnaire s'explique par le fait que les ressources halieutiques du Canada sont un bien commun qui appartient à tous les Canadiens et que les permis sont un outil permettant au ministre de gérer les pêches en respectant l'obligation de gérer, conserver et développer les pêches dans l'intérêt public (voir *Comeau's Sea Foods Ltd. c. Canada (Ministre des Pêches et des Océans)*, [1997] 1 R.C.S. 12, aux pages 25 et 26).

[14] L'exercice d'un tel pouvoir discrétionnaire est influencé par de nombreuses préoccupations politiques fluctuantes qui vont parfois au-delà de la question nécessaire de la conservation et de la protection du poisson pour inclure des considérations ou des préoccupations culturelles, politiques, scientifiques, techniques et socio-économiques (voir *Comeau's Sea Foods Ltd. c. Canada (Ministre des Pêches et des Océans)*, précité, à la page 30; *Gulf Trollers Assn. c. Canada (ministre des Pêches et Océans)*, [1987] 2 C.F. 93 (C.A.), autorisation de pourvoi à la Cour suprême du Canada refusée le 24 mars 1987, [1987] 1 R.C.S. viii; *MacKinnon c. Canada (Pêches et Océans)*, [1987] 1 C.F. 490 (1<sup>re</sup> inst.), à la page 496; *Vancouver Island Peace Society c. Canada*, [1994] 1 C.F. 102 (1<sup>re</sup> inst.), à la page 131). Sont également pertinentes à l'exercice d'un tel pouvoir discrétionnaire toutes les politiques internationales que le Canada défend ou auxquelles il adhère, de même que toute obligation législative qui est faite au gouvernement et qui peut avoir un effet

is to be exercised.

[15] In our view, the Agreement between the Government and the Nunavut Inuit is one such obligation. The Agreement was implemented legislatively by the *Nunavut Land Claims Agreement Act*, S.C. 1993, c. 29 and subsection 6(1) of the Act, in case of inconsistency or conflict between the Agreement and any federal law, gives paramountcy to the Agreement to the extent of the inconsistency or conflict (see also, to the same effect, Section 2.2.3 of the Agreement).

[16] As previously mentioned, the Agreement puts in place a regime for the co-ordinated management and harvesting of the wildlife in and around the NSA. While the final decision with respect to this matter rests with the Minister, it is clear that the Agreement imposes upon the Minister both procedural and substantive requirements which affect the manner in which the decision-making process, including the ministerial discretion to fix fishing quotas, is to be exercised. In our view, the Minister's discretion in section 7 of the *Fisheries Act* is no longer absolute when the exercise of that discretion affects the wildlife and the marine areas of the NSA and the wildlife management in Zones I and II.

[17] Under the Agreement, the level of constraints imposed upon the Minister varies with the area where the ministerial decision is to take effect. Within the NSA, the NWMB is the main instrument of wildlife management and it has the primary responsibility of establishing, modifying or removing levels of total allowable harvest or harvesting of wildlife (see Sections 5.6.16 and 5.2.33 of the Agreement). In Zones I and II which are outside the NSA, both the primary and overall responsibilities over wildlife management are given to the Government but subject to some conditions and requirements, to be discussed later, which recognize the need for Inuit involvement in aspects of Arctic marine management (see Sections

direct sur la question des pêches et entraver soit l'exercice même du pouvoir discrétionnaire du ministre ou la manière dont ce pouvoir discrétionnaire doit être exercé.

[15] À notre avis, l'Accord entre le gouvernement et les Inuit du Nunavut fait partie de ce genre d'obligations. L'Accord a été mis en œuvre législativement par l'adoption de la *Loi concernant l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut*, L.C. 1993, ch. 29, et le paragraphe 6(1) de la Loi, en cas d'incompatibilité entre l'Accord et toute règle de droit fédérale, donne la primauté à l'Accord dans la mesure de cette incompatibilité (voir également au même effet l'article 2.2.3 de l'Accord).

[16] Comme on l'a mentionné précédemment, l'Accord met en place un régime assurant la coordination de la gestion et de la récolte des ressources fauniques à l'intérieur et autour de la RN. Bien que la décision finale au sujet de cette affaire incombe au ministre, il est clair que l'Accord oblige le ministre à respecter des conditions tant procédurales que de fond qui ont un effet sur la manière dont le processus décisionnel, y compris le pouvoir discrétionnaire du ministre de fixer les quotas de pêche, doit être exercé. À notre avis, le pouvoir discrétionnaire qui est conféré au ministre à l'article 7 de la *Loi sur les pêches* n'est plus absolu lorsque l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire concerne les ressources fauniques et les zones marines de la RN ainsi que la gestion des ressources fauniques des zones I et II.

[17] En vertu de l'Accord, le niveau des restrictions imposées au ministre varie selon la région visée par la décision du ministre. À l'intérieur de la RN, le CGRFN est le principal responsable de la gestion des ressources fauniques et il a la responsabilité première d'établir, de modifier et de supprimer les récoltes totales autorisées ou les quantités récoltées (voir les articles 5.6.16 et 5.2.33 de l'Accord). Dans les zones I et II qui sont situées à l'extérieur de la RN, les responsabilités premières et globales concernant la gestion des ressources fauniques sont confiées au gouvernement, mais celles-ci sont assujetties à certaines conditions et exigences, qui seront discutées plus tard, qui reconnaissent la nécessité de faire participer

15.1.1(g), 15.3.1, 15.3.4, 15.3.7 and 15.4.1 of the Agreement).

[18] Having said that and reviewed the context in which the present exercise of ministerial discretion ought to be analysed, it bears repeating that the function of the Court in judicial review proceedings is not to “second guess” the Minister in his appreciation of the public needs and interest when fixing the fishing quotas and, then acting in his stead, proceed to substitute its views for that of the Minister. Parliament and the Governor in Council intended the Minister to enjoy in the exercise of his function and duty to establish and implement fishing quotas in the public interest “the widest possible freedom to manoeuvre” (see *Carpenter Fishing Corp. v. Canada*, [1998] 2 F.C. 548 (C.A.); *Barron v. Minister of National Revenue*, [1997] 2 C.T.C. 198 (F.C.A.)). “It is not the role of the Court . . . to become an academy of science to arbitrate conflicting scientific predictions, or to act as a kind of legislative upper chamber to weigh expressions of public concern and determine which ones should be respected” (see *Vancouver Island Peace Society v. Canada*, [1992] 3 F.C. 42 (T.D.), at page 51, *per* Strayer J.).

[19] In other words, the Court in judicial review proceedings is concerned with the legality of the ministerial decision resulting from an exercise of discretion, not its opportunity, wisdom or soundness (see *Canadian Assn. of Regulated Importers v. Canada (Attorney General)*, [1994] 2 F.C. 247 (C.A.), at page 260). This means, in this case, that the reviewing court ought to look at the manner in which the Minister exercised his discretion to determine whether the Minister acted in bad faith or on the basis of irrelevant factors, failed to take into account relevant factors or ignored relevant provisions which conditioned or limited the exercise of his otherwise absolute discretion (see *Maple Lodge Farms Ltd. v. Government of Canada*, [1982] 2 S.C.R. 2, at pages 7-8; *Canada (Attorney General) v. Purcell*, [1996] 1 F.C. 644 (C.A.), at page 653; *Shah v. Minister of Employment and Immigration* (1994), 170 N.R. 238 (F.C.A.),

les Inuit à certains aspects de la gestion des zones marines de l'Arctique (voir les articles 15.1.1g), 15.3.1, 15.3.4, 15.3.7 et 15.4.1 de l'Accord).

[18] Cela dit, et après avoir examiné le contexte dans lequel l'exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre doit être analysé, il est bon de répéter que la fonction de la Cour dans une procédure de contrôle judiciaire n'est pas de prêter des intentions au ministre dans son appréciation des besoins et de l'intérêt du public quand il a fixé les quotas de pêche et, ensuite en agissant à sa place, de substituer ses propres vues à celles du ministre. Le Parlement et le gouverneur en conseil avaient l'intention de donner au ministre, dans l'exercice de ses fonctions et de son obligation d'établir et de mettre en œuvre des quotas de pêche dans l'intérêt du public, «la plus grande marge de manoeuvre possible» (voir *Carpenter Fishing Corp. c. Canada*, [1998] 2 C.F. 548 (C.A.); *Barron c. Ministre du Revenu national*, [1997] 2 C.T.C. 198 (C.A.F.)). «[I] n'incombe pas à la Cour de devenir une académie des sciences se prononçant sur des prévisions scientifiques contradictoires, ou d'agir en quelque sorte à titre de Haute assemblée pesant les préoccupations manifestées par le public et déterminant quelles préoccupations devraient être respectées» (voir *Vancouver Island Peace Society c. Canada*, [1992] 3 C.F. 42 (1<sup>re</sup> inst.), à la page 51, le juge Strayer).

[19] Autrement dit, dans une procédure de contrôle judiciaire, la Cour se préoccupe de la légalité de la décision ministérielle résultant de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, et non pas de l'opportunité, de la sagesse ou de la justesse de cette décision (voir *Assoc. canadienne des importeurs réglementés c. Canada (Procureur général)*, [1994] 2 C.F. 247 (C.A.), à la page 260). En l'espèce, cela signifie que le tribunal de révision doit examiner la manière dont le ministre a exercé son pouvoir discrétionnaire pour déterminer s'il a agi de mauvaise foi ou en se fondant sur des facteurs dénués de pertinence, s'il n'a pas tenu compte de facteurs pertinents ou s'il a ignoré des dispositions pertinentes qui peuvent avoir eu un effet ou avoir entravé l'exercice de son pouvoir discrétionnaire par ailleurs absolu (voir *Maple Lodge Farms Ltd. c. Gouvernement du Canada*, [1982] 2 R.C.S. 2, aux pages 7 et 8; *Canada (Procureur général) c.*



at page 240).

### Analysis of the decision

[20] The Motions Judge in his decision answered four questions submitted by the respondent and gave summary justifications for his conclusions which he, later in the decision, supplemented with additional reasons [at page 535] under the general heading “The Legality of the Decision”. We propose to review his findings on each question together with the supplementary reasons in support of these findings.

### Whether the Minister’s decision infringed on the NWMB’s sole authority to establish levels of allowable harvest in the NSA pursuant to Section 5.6.16 of the Agreement

[21] The Minister’s press release announcing his decision contained the following statement:

I am pleased to announce that more turbot will be available to Canadian fishermen this year.

The Minister was thereby indicating that the Canadian share of the TAC would be increased. The rest of the press release revealed the details of such increase and the repartition among fishermen. Surprisingly, the Motions Judge concluded from this opening statement that “[t]here is, therefore, a doubt left as to whether the Minister intended that southern fishers should have access to turbot in the NSA” (at page 534).

[22] Not only was there no evidence to support such a conclusion by the Motions Judge, but the evidence is to the contrary. The total allowable harvest in the NSA remained unchanged in 1997 at 1 000t. The increased share of the TAC was to be fished in Zone I which, as defined in Section 1.1.1 of the Agreement, is outside the NSA. Consequently, the reviewing Judge was in error when he applied to the Minister’s decision the requirements of Section 5.6.16 because the regime established in that Section, which gives the NWMB sole authority to establish levels of total

*Purcell*, [1996] 1 C.F. 644 (C.A.), à la page 653; *Shah c. Ministre de l’Emploi et de l’Immigration* (1994), 170 N.R. 238 (C.A.F.), à la page 240).

### Analyse de la décision

[20] Dans sa décision, le juge des requêtes a répondu à quatre questions qui lui ont été posées par l’intimée et il a justifié sommairement ses conclusions qu’il a, plus loin dans la décision, complétées par des motifs supplémentaires [à la page 535] sous le titre général «La légalité de la décision». Nous nous proposons de réexaminer ses conclusions sur chacune des questions en examinant également les motifs supplémentaires fournis à l’appui de ces conclusions.

### La décision du ministre enfreint-elle le pouvoir exclusif qu’a le CGRFN de fixer les récoltes totales autorisées dans la RN, conformément à l’article 5.6.16 de l’Accord?

[21] Le communiqué du ministre annonçant sa décision renfermait la déclaration suivante:

J’ai le plaisir d’annoncer que les pêcheurs canadiens pourront récolter une plus grande quantité de flétan noir cette année.

Le ministre indiquait par là que la part canadienne du TPA serait augmentée. Le reste du communiqué donnait les détails de cette augmentation et la répartition entre les pêcheurs. Il est surprenant de constater que le juge des requêtes a conclu de cette observation d’ouverture qu’«[i]l subsiste donc un doute au sujet de savoir si le ministre entendait que les pêcheurs du Sud aient accès au flétan noir de la RN» (à la page 534).

[22] Non seulement n’y avait-il aucune preuve pour appuyer cette conclusion du juge des requêtes, mais la preuve est à l’effet contraire. Les récoltes totales autorisées dans la RN sont demeurées les mêmes en 1997, soit à 1 000t. La partie visée par l’augmentation du TPA devait être pêchée dans la zone I qui, comme l’indique l’article 1.1.1 de l’Accord, est à l’extérieur de la RN. Par conséquent, le juge des requêtes a commis une erreur quand il a appliqué à la décision du ministre les conditions de l’article 5.6.16 parce que le régime établi dans cet article, qui accorde au

allowable harvest in the NSA, has no application in Zone I. Rather, the conditions of exploitation of Zone I are governed by Article 15 which, as we shall see later, provides for a different regime and kind of involvement for the Nunavut Inuit. The Motions Judge ignored the definition of Zone I in the Agreement and, as a result, imported with respect to wildlife management decisions in Zone I the more stringent procedural requirements applicable in the NSA only.

[23] Furthermore, the Motions Judge erroneously found that there was no meaningful prior consultation with the NWMB on the increased share of the TAC. He expressed his views as follows (at page 534):

Most importantly, there was no meaningful prior consultation with the NWMB on the apparently strongly held view of the Minister that the Canadian share of the TAC should increase, and as a result, the NWMB really had no opportunity to express a precise position on this view. Since the NWMB has the primary responsibility for setting quotas within the NSA, for the Minister not to have consulted on such an important proposal is a contravention of the Agreement.

[24] Again, the Motions Judge was in error when he concluded that there was a violation of the Agreement. The increase of the share of the TAC was in Zone I over which it is the Minister, not the NWMB, who has the primary responsibility for setting quotas.

[25] Moreover, the Chairperson of the NWMB wrote to the Minister on December 4, 1996 and argued as a major issue that Canada should not raise its share of the TAC unless Greenland agrees to reduce its own share (see paragraph 49(a) of the affidavit of the President of Nunavut Tunngavik Inc., Vol. I, Appeal Book, at page 9; see the letter, Vol. I, Appeal Book, at pages 69 and 71).

[26] Pursuant to the NWMB's letter, the appellant held, on January 10, 1997, with representatives of the NWMB and the Government of the Northwest Terri-

CGRFN le pouvoir exclusif de fixer les récoltes totales autorisées dans la RN, ne s'applique pas à la zone I. Les conditions d'exploitation de la zone I sont régies par le chapitre 15 qui, comme nous le verrons plus tard, établit un régime différent et prévoit la participation des Inuit du Nunavut. Le juge des requêtes a ignoré la définition qui est donnée de la zone I dans l'Accord et, par conséquent, il a appliqué, relativement aux décisions de gestion des ressources fauniques dans la zone I, les conditions procédurales plus rigoureuses qui s'appliquent dans la RN uniquement.

[23] En outre, le juge des requêtes a conclu à tort qu'il n'y avait pas eu de consultation antérieure d'importance avec le CGRFN au sujet de l'augmentation du TPA. Il exprime son opinion dans les termes suivants (à la page 534):

Et surtout, il n'y avait eu auparavant aucune consultation d'importance avec le CGRFN au sujet de l'opinion apparemment bien ancrée du ministre que la part canadienne du TPA devrait augmenter et, de ce fait, le CGRFN n'a pas eu vraiment l'occasion de formuler une position précise sur cette opinion. Étant donné que le CGRFN était principalement chargé de fixer les quotas au sein de la RN, le fait que le ministre n'ait pas tenu de consultations sur une proposition aussi importante constitue une infraction aux dispositions de l'Accord.

[24] Ici encore, le juge des requêtes commet une erreur quand il conclut qu'il y a eu contravention à l'Accord. L'augmentation de la part du TPA se trouvait dans la zone I à l'égard de laquelle c'est le ministre, et non le CGRFN, qui a la responsabilité principale de fixer les quotas.

[25] Qui plus est, le président du CGRFN a écrit au ministre le 4 décembre 1996 et a principalement fait valoir que le Canada ne devrait pas majorer sa part du TPA à moins que le Groenland n'accepte de réduire sa propre part (voir l'alinéa 49a) de l'affidavit du président de Nunavut Tunngavik Inc., vol. I, dossier d'appel, à la page 9; voir la lettre, vol. I, dossier d'appel, aux pages 69 et 71).

[26] À la suite de la lettre du CGRFN, l'appelant a tenu, le 10 janvier 1997, une conférence téléphonique avec les représentants du CGRFN et le gouvernement

ories, a conference call to seek their views on options for managing in 1997 the turbot stock in Sub-area 0. The NWMB reiterated its opposition to a unilateral increase of the Canadian share of the TAC and pointed out that such an increase would be contrary to the recommendations made by NAFO as well as the Fisheries Resource Conservation Council (see Vol. I, Appeal Book, at page 118).

[27] Finally, the Chairperson and fisheries adviser of the NWMB met with the Minister and his advisers on February 19, 1997 and that increase of Canada's share of the TAC was discussed again among the participants. The NWMB reiterated its views that the increase should be negotiated with Greenland first (see affidavit of the respondent's president, Vol. I, Appeal Book, at page 9, paragraph 50(a)).

[28] The Motions Judge's finding of fact that there was no meaningful consultation by the Minister of the NWMB prior to the making of his decision is arbitrary and contrary to the evidence.

Whether the Minister in making his decision failed to consider the advice of the NWMB as required by Sections 15.3.4 and 15.4.1 of the Agreement

[29] Section 15.3.4 of the Agreement lies at the core of the present litigation as it determines some of the conditions under which wildlife management decisions in Zone I which would affect the harvesting rights of the Nunavut Inuit in the NSA ought to be taken:

15.3.4 Government shall seek the advice of the NWMB with respect to any wildlife management decisions in Zones I and II which would affect the substance and value of Inuit harvesting rights and opportunities within the marine areas of the Nunavut Settlement Area. The NWMB shall provide relevant information to Government that would assist in wildlife management beyond the marine areas of the Nunavut Settlement Area.

[30] While Section 15.3.4 is to be found in a part titled PART 3: WILDLIFE MANAGEMENT AND

des Territoires du Nord-Ouest, pour leur demander leurs opinions sur les options concernant la gestion des stocks de flétan noir dans la sous-zone 0 pour 1997. Le CGRFN a réitéré son opposition à une majoration unilatérale de la part canadienne du TPA et a signalé qu'une telle augmentation serait contraire aux recommandations présentées par l'OPANO, de même qu'à celles du Conseil pour la conservation des ressources halieutiques (voir le vol. I, dossier d'appel, à la page 118).

[27] Finalement, le président et le conseiller des pêcheries du CGRFN ont rencontré le ministre et ses conseillers le 19 février 1997 et cette majoration de la part du Canada du TPA a de nouveau été discutée. Le CGRFN a réaffirmé son opinion selon laquelle la majoration devait être d'abord négociée avec le Groenland (voir l'affidavit du président de l'intimée, vol. I, dossier d'appel, à la page 9, alinéa 50a)).

[28] La conclusion de fait du juge des requêtes selon laquelle il n'y a pas eu de consultation d'importance entre le ministre et le CGRFN avant que le ministre ne prenne sa décision est arbitraire et contraire à la preuve.

Le ministre a-t-il négligé de tenir compte de l'avis du CGRFN au moment de rendre sa décision, comme l'exigent les articles 15.3.4 et 15.4.1 de l'Accord?

[29] L'article 15.3.4 de l'Accord est au cœur du présent litige étant donné qu'il fixe certaines des conditions auxquelles doivent être prises les décisions concernant la gestion des ressources fauniques dans la zone I qui auront un effet sur les droits de récolte des Inuit du Nunavut dans la RN:

15.3.4 Le Gouvernement sollicite l'avis du CGRFN à l'égard de toute décision concernant la gestion des ressources fauniques dans les zones I et II et qui aurait une incidence sur la substance et la valeur des droits de récolte et des occasions de récolte, des Inuit dans les zones marines de la région du Nunavut. Le CGRFN fournit au Gouvernement des renseignements pertinents afin de l'assister dans la gestion des ressources fauniques au-delà des zones marines de la région du Nunavut.

[30] Bien que l'article 15.3.4 se trouve dans la partie intitulée PARTIE 3: GESTION ET RÉCOLTE DES

HARVESTING BEYOND THE MARINE AREAS OF THE NUNAVUT SETTLEMENT AREA, Section 15.4.1 appears in another part called PART 4: MARINE MANAGEMENT. It reads:

15.4.1 The NIRB, the NWB, the NPC, and the NWMB may jointly, as a Nunavut Marine Council, or severally advise and make recommendations to other government agencies regarding the marine areas, and Government shall consider such advice and recommendations in making decisions which affect marine areas.

[31] The Motions Judge concluded that the Minister failed to consider the advice of the NWMB in making his decision. The least we can say is that the reasons supporting his conclusion are far from being clear.

[32] First, he found that the Minister had a duty under Section 15.4.1 to consider the advice and recommendations of the NWMB. He then ruled that the scope and extent of the word “consider” must be examined on a case-by-case basis and that, in the context of this case, the duty to consider entails much more than the Minister receiving and examining the advice and recommendations given by the NWMB (at page 537). After having also ruled that the intent of the agreement requires a “*meaningful inclusion* of the NWMB in the Governmental decision-making process before *any* decisions are made”, he went on to say at page 538:

Regarding consideration under Article 15.4.1, there must be *full, careful and conscientious consideration* of any advice or recommendation made by the NWMB respecting decisions which affect marine areas, and in this context, *allowance must be made* for the advice or recommendations. This latter requirement means that, if a given position is not accepted by the Government for implementation, at the very least, out of respect, an explanation for so doing should be provided to the NWMB.

[33] In addition, the reviewing Judge ruled that, with respect to wildlife management, the Nunavut Inuit

RESSOURCES FAUNIQUES AU-DELÀ DES ZONES MARINES DE LA RÉGION DU NUNAVUT, l'article 15.4.1 figure dans une autre partie intitulée PARTIE 4: GESTION DES ZONES MARINES. Cet article est rédigé dans les termes suivants:

15.4.1 La CNER, l'OEN, la CAN et le CGRFN peuvent, soit conjointement-en tant que Conseil du milieu marin du Nunavut -, soit individuellement, conseiller d'autres organismes gouvernementaux en ce qui concerne les zones marines et leur formuler des recommandations à cet égard. Le Gouvernement tient compte de ces avis et recommandations lorsqu'il prend des décisions touchant les zones marines.

[31] Le juge des requêtes a conclu que le ministre n'avait pas tenu compte de l'avis du CGRFN au moment de rendre sa décision. Le moins que nous puissions dire, c'est que les motifs qui appuient cette conclusion sont loin d'être clairs.

[32] Tout d'abord, il a statué que le ministre avait l'obligation en vertu de l'article 15.4.1 de tenir compte des conseils et des recommandations du CGRFN. Il a ensuite statué que la portée et l'étendue du mot «*consider*» (tenir compte, considérer, prendre en considération ou prendre en compte) doivent être examinées au cas par cas et, dans le contexte de cette affaire, cette obligation de prise en compte comporte bien davantage pour le ministre que le fait de recevoir et examiner les avis et les recommandations dont lui fait part le CGRFN (à la page 537). Après avoir également déclaré que l'intention de l'Accord exige «*une participation raisonnable* du CGRFN au processus décisionnel du gouvernement avant qu'une décision *quelconque* soit prise», il poursuit à la page 538 de la décision:

Au sujet de la prise en compte visée à l'article 15.4.1, il doit y avoir une *prise en compte complète, attentive et consciencieuse* de tout avis ou toute recommandation que formule le CGRFN à l'égard des décisions qui ont une incidence sur les zones marines et, dans ce contexte, il faut *tenir compte* desdits avis ou desdites recommandations. Cette dernière exigence signifie que, si le gouvernement n'accepte pas qu'une position donnée soit mise en œuvre, il faudrait à tout le moins, par respect, expliquer pourquoi au CGRFN.

[33] En outre, le juge des requêtes a statué que, pour ce qui a trait à la gestion des ressources fauniques, il

must “be given *priority consideration*” and, therefore, that “consultation and consideration must mean more than simply hearing. It must include listening as well”.

[34] A reading of the Motions Judge’s reasons gives the distinct impression that he meant to say, without ever saying it openly, that the Minister is or ought to follow the recommendations of the NWMB. To hear and to listen can both have the meaning of “to give an ear to someone”. They are often used as synonyms. However, when the two words are opposed as the Motions Judge did, the verb “listen” may be given the extended sense of, and therefore mean, “to obey” (see *Oxford English Dictionary*. Oxford: Clarendon Press, 1970, at pages 156 and 338; *Chambers 20th Century Thesaurus: a Comprehensive Word-Finding Dictionary*. Edinburgh: Chambers, 1986, at page 378; *Random House Dictionary of the English Language*, 2nd ed. New York: Random House, 1987, at pages 882 and 1121; *Collins COBUILD English Language Dictionary*. London: Collins, 1987, at pages 672 and 849; *West’s Legal Thesaurus / Dictionary*. Special deluxe ed., St. Paul, Minn.: West Pub. Co., 1986, at page 462; *Petit Robert 1: Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*. Montréal: Les Dictionnaires Robert-Canada S.C.C., 1989, aux pages 602 and 653).

[35] If he meant to say that the Minister is bound by the advice given by the NWMB, then he is plainly wrong. Section 15.3.4 of the Agreement aims at ensuring that Nunavut Inuit will be consulted with respect to wildlife management decisions in Zones I and II which would affect the substance and value of their harvesting rights within the marine areas of the NSA. Because turbot are migratory fish, the allocation of turbot fishing quotas and licences in Zones I and II is such a decision. This is why an obligation is put on the Government to seek the advice of the NWMB. Although it is not expressly mentioned in Section 15.3.4, it is to us implicit in that section that the Government shall consider the advice that it must seek and there is no need to resort to Section 15.4.1 to find such a duty. Otherwise, the duty imposed upon the Government to seek advice is absolutely meaningless.

faut «*tenir compte en priorité*» de la position des Inuit du Nunavut et, par conséquent, «[l]a consultation et la prise en compte doivent donc signifier davantage que le simple fait d’entendre. Il faut aussi écouter».

[34] La lecture des motifs du juge des requêtes donne nettement l’impression qu’il voulait dire, sans jamais le dire ouvertement, que le ministre doit ou devrait suivre les recommandations du CGRFN. Entendre et écouter peuvent tous les deux avoir le sens «d’accorder son attention à quelqu’un». Ces termes sont souvent utilisés comme synonymes. Toutefois, lorsque ces deux mots sont opposés l’un à l’autre comme l’a fait le juge des requêtes, le verbe «écouter» peut recevoir un sens élargi et par conséquent signifier «obéir» (voir *Oxford English Dictionary*. Oxford: Clarendon Press, 1970, aux pages 156 et 338; *Chambers 20th Century Thesaurus: a Comprehensive Word-Finding Dictionary*. Edinburgh: Chambers, 1986, à la page 378; *Random House Dictionary of the English Language*, 2nd ed. New York: Random House, 1987, aux pages 882 et 1121; *Collins COBUILD English Language Dictionary*. London: Collins, 1987, aux pages 672 et 849; *West’s Legal Thesaurus / Dictionary* Special deluxe ed. St. Paul, Minn.: West Pub. Co., 1986, à la page 462; *Petit Robert 1: Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*. Montréal: Les Dictionnaires Robert-Canada S.C.C., 1989, aux pages 602 et 653).

[35] S’il veut dire que le ministre est lié par les avis qui lui sont donnés par le CGRFN, alors il a manifestement tort. L’article 15.3.4 de l’Accord a pour but d’assurer que les Inuit du Nunavut seront consultés pour ce qui concerne les décisions de gestion des ressources fauniques dans les zones I et II qui pourraient porter atteinte à la substance et à la valeur de leurs droits de récolte dans les zones marines de la RN. Parce que le flétan noir est un poisson migratoire, l’allocation des quotas de pêche et des permis de pêche du flétan noir dans les zones I et II fait partie de ce genre de décisions. C’est pourquoi le gouvernement a l’obligation de demander l’avis du CGRFN. Bien que cela ne soit pas expressément mentionné à l’article 15.3.4, il est à notre avis implicite dans cet article que le gouvernement doit examiner les avis qu’il est tenu de demander et il n’est pas nécessaire

Consequently, Section 15.3.4 puts procedural restrictions on the Minister's exercise of discretion which are satisfied when the Minister in good faith seeks and considers the views of the NWMB. The NWMB's function with respect to management decisions in Zones I and II is merely advisory and the Minister is not bound by such advice. This is the process retained by the parties to the Agreement with respect to Zones I and II to ensure the participation of the Nunavut Inuit in the decision-making process concerning the harvesting of wildlife outside the NSA.

[36] Furthermore, the Minister is not required under Article 15 of the Agreement to provide reasons to the NWMB should he decide not to follow its views. This is made clear by the provisions of Sections 5.3.18 and 12.6.14 which impose a duty upon the Minister to give reasons to the NWMB when it rejects the NWMB's decision relating to wildlife management within the NSA as well as to the Nunavut Impact Review Board for every decision in so far as it applies to the NSA. The Agreement clearly differentiates between Government management decisions within the NSA and those outside the NSA which may affect wildlife within the NSA. Procedural requirements are less stringent on the Minister's exercise of discretion outside the NSA. This is understandable as the adjacent Zones I and II are not part of the NSA and numerous other interests, including international obligations, impact on the management of these zones. Had it been the intention of the parties to compel the Minister to give reasons when he decides within the context of Section 15.3.4 not to follow the advice of the NWMB, they would have imposed such a duty upon him as it was done in Sections 5.3.18 and 12.6.14.

[37] In the present case, there is clear evidence that the Government sought the advice of the NWMB in

d'avoir recours à l'article 15.4.1 pour conclure à une telle obligation. Autrement, l'obligation imposée au gouvernement de demander les avis du CGRFN n'a absolument aucun sens. Par conséquent, l'article 15.3.4 impose des restrictions procédurales à l'exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre et celui-ci y satisfait quand il demande, en toute bonne foi, des avis au CGRFN et qu'il les examine. Le rôle du CGRFN pour ce qui a trait aux décisions de gestion dans les zones I et II est simplement consultatif et le ministre n'est pas lié par ces avis. C'est le processus qui a été retenu par les parties à l'Accord concernant les zones I et II afin d'assurer la participation des Inuit du Nunavut au processus décisionnel concernant les récoltes de ressources fauniques à l'extérieur de la RN.

[36] En outre, le ministre n'est pas tenu en vertu du chapitre 15 de l'Accord d'indiquer au CGRFN les raisons pour lesquelles il a décidé de ne pas suivre ses avis. Cela ressort clairement des dispositions des articles 5.3.18 et 12.6.14 qui imposent au ministre l'obligation de fournir des motifs au CGRFN quand il rejette la décision de celui-ci concernant la gestion des ressources fauniques à l'intérieur de la RN, de même qu'à la Commission d'examen des répercussions du Nunavut pour chacune des décisions prises dans la mesure où celles-ci s'appliquent à la RN. L'Accord établit clairement une différence entre les décisions de gestion prises par le gouvernement à l'intérieur de la RN et les décisions à l'extérieur de la RN qui peuvent porter atteinte aux ressources fauniques à l'intérieur de la RN. Les conditions procédurales sont moins rigoureuses lorsque le ministre exerce son pouvoir discrétionnaire à l'extérieur de la RN. Cela se comprend étant donné que les zones contiguës I et II ne font pas partie de la RN et que bon nombre d'autres intérêts, notamment des obligations internationales, ont des répercussions sur la gestion de ces zones. Si les parties avaient eu l'intention d'obliger le ministre à fournir des motifs quand il décide, dans le contexte de l'article 15.3.4, de ne pas suivre les avis du CGRFN, elles lui auraient imposé une telle obligation comme elles l'ont fait aux articles 5.3.18 et 12.6.14.

[37] En l'espèce, il y a donc une preuve manifeste que le gouvernement a demandé l'avis du CGRFN

compliance with Section 15.3.4 and received in writing, on December 4, 1996, the views of the NWMB. As previously mentioned, it also held a conference call on January 10, 1997 with representatives of the Board to discuss their recommendations and this conference call was followed on February 19, 1997 by a meeting with the Minister (see references *supra*).

[38] Counsel for the appellant submitted that Section 15.4.1 has no application in this litigation because it relates to decisions which affect marine areas and such areas, as defined by Section 1.1.1 of the Agreement, are located within the NSA, not in Zone 1. In addition, in the absence of a definition of “Marine Management”, he argued that this provision of the Agreement applies more generally to broader ecological and environmental considerations and concerns rather than specific management decisions such as the establishment of the TAC and the allocation of fishing licences. He found support for his views in the heading of the part MARINE MANAGEMENT and the nature of the bodies which may provide advice, i.e., the Nunavut Impact Review Board (NIRB), the Nunavut Water Board (NWB), the Nunavut Planning Commission (NPC) and the NWMB.

[39] It is not necessary for us to decide the scope of application of Section 15.4.1 and whether it is limited to environmental concerns as the appellant submitted. The fact is that the first part of Section 15.4.1 is permissive in that the boards enumerated therein may jointly or severally advise or make recommendations to other agencies of the Government. When they do, the Government is under the obligation to consider such advice and recommendations. There is no duty on the Government, as in Section 15.3.4 with respect to wildlife management decisions, to seek the advice of any of the boards mentioned in Section 15.4.1 with respect to decisions which affect marine areas defined in Section 1.1.1, that is to say that part of Canada’s internal waters or territorial sea, whether open or ice covered, lying within the NSA, to the exception of inland waters.

conformément à l’article 15.3.4 et qu’il a reçu par écrit, le 4 décembre 1996, les opinions du CGRFN. Comme il a été mentionné précédemment, il a également tenu une conférence téléphonique le 10 janvier 1997 avec les représentants du Conseil de gestion pour discuter de leurs recommandations et cette conférence téléphonique a été suivie le 19 janvier 1997 par une réunion avec le ministre (voir les renvois précités).

[38] L’avocat de l’appelant prétend que l’article 15.4.1 ne s’applique pas au présent litige parce qu’il a trait aux décisions touchant les zones marines et que ces zones, telles qu’elles sont définies à l’article 1.1.1 de l’Accord, sont situées dans la RN et non dans la zone I. En outre, étant donné que l’expression «gestion du milieu marin» n’est pas définie, il prétend que cette disposition de l’Accord s’applique de façon plus générale à des considérations écologiques et environnementales de plus grande envergure et non à des décisions de gestion précises comme l’établissement du TPA et l’allocation des permis de pêche. À l’appui de son opinion, il se réfère au titre de la partie GESTION DU MILIEU MARIN et à la nature des organismes qui peuvent donner des avis, c’est-à-dire la Commission du Nunavut chargée de l’examen des répercussions (CNER), l’Office des eaux du Nunavut (OEN), la Commission d’aménagement du Nunavut (CAN) et le CGRFN.

[39] Il n’est pas nécessaire que nous nous prononcions sur la portée de l’application de l’article 15.4.1 et sur la question de savoir si cet article traite essentiellement de préoccupations environnementales comme le soutient l’appelant. Le fait est que la première partie de l’article 15.4.1 donne une certaine latitude dans ce sens que les organismes qui y sont énumérés peuvent conjointement ou individuellement conseiller d’autres organismes du gouvernement ou formuler des recommandations à cet égard. Quand ils le font, le gouvernement a l’obligation d’examiner ces avis et recommandations. Cependant, le gouvernement n’est pas tenu, comme à l’article 15.3.4, concernant les décisions de gestion des ressources fauniques, de demander des conseils à l’un ou l’autre des organismes mentionnés à l’article 15.4.1 au sujet des décisions qui ont des répercussions sur les zones marines

[40] In any event, to the extent that Section 15.4.1 might be said to be applicable to the specifics of this case because turbot are migratory fish and the fishing in Zone I might affect marine areas in the NSA, the truth is that only the NWMB made recommendations or gave advice to the Government. Such advice was considered by the Government and rejected for the most part.

[41] In conclusion, the Motions Judge misdirected himself as to the scope of the Government's obligations in Section 15.3.4 and in Section 15.4.1 of the Agreement to the extent that it could be applicable. As a result of such misdirection, he misread the evidence that was before him. He was wrong in his conclusion that the Minister failed to consider the advice of the NWMB.

Whether the Minister failed to give special consideration to the principles of adjacency and economic dependence as is required by Section 15.3.7 of the Agreement

[42] Section 15.3.7 of the Agreement contains an acknowledgment by the Government of the importance of the principles of adjacency and economic dependence of communities in the NSA on marine resources as well as an obligation for the Government to give special consideration to these factors when allocating commercial fishing licences within Zones I and II. A quotation of that Section is in order for a better understanding of the Motions Judge's decision as well as the contention of the parties before us:

15.3.7 Government recognizes the importance of the principles of adjacency and economic dependence of communities in the Nunavut Settlement Area on marine resources, and shall give special consideration to these factors when allocating commercial fishing licences within Zones I and II. Adjacency means adjacent to or within a reasonable geographic distance of the zone in question. The principles will

définies à l'article 1.1.1, c'est-à-dire cette partie des eaux intérieures ou de la mer territoriale du Canada, recouverte de glace ou non, située dans la RN, à l'exclusion des eaux internes.

[40] Quoi qu'il en soit, dans la mesure où l'article 15.4.1 peut être applicable aux faits particuliers de l'espèce parce que le flétan noir est un poisson migratoire et que la pêche dans la zone I peut porter atteinte aux zones marines situées dans la RN, le fait demeure que seul le CGRFN a fait des recommandations ou a donné des avis au gouvernement. Ces avis ont été examinés par le gouvernement qui les a rejetés pour la plupart.

[41] En conclusion, le juge des requêtes s'est mépris sur la portée des obligations du gouvernement énoncées aux articles 15.3.4 et 15.4.1 de l'Accord dans la mesure où ce dernier peut être applicable. Par suite de cette méprise, il a mal interprété la preuve dont il était saisi. Sa conclusion selon laquelle le ministre n'a pas examiné les avis du CGRFN est donc erronée.

Le ministre a-t-il négligé d'accorder une attention spéciale aux principes de la contiguïté et de la dépendance économique, comme l'exige l'article 15.3.7 de l'Accord?

[42] À l'article 15.3.7 de l'Accord, le gouvernement reconnaît l'importance des principes de la contiguïté aux ressources marines des collectivités de la RN et de la dépendance économique de ces collectivités à l'égard de ces ressources, de même que de l'obligation qui lui est faite d'accorder une attention spéciale à ces facteurs lorsqu'il attribue les permis de pêche commerciale dans les zones I et II. Il convient de reproduire ici cet article pour mieux comprendre la décision du juge des requêtes, de même que les prétentions que les parties ont fait valoir devant nous:

15.3.7 Le Gouvernement reconnaît l'importance du principe de la contiguïté aux ressources marines des collectivités de la région du Nunavut et du principe de la dépendance économique de ces collectivités à l'égard de ces ressources; il accorde une attention spéciale à ces facteurs lorsqu'il attribue les permis de pêche commerciale dans les zones I et II. On entend par contiguïté le fait qu'une collectivité est



be applied in such a way as to promote a fair distribution of licences between the residents of the Nunavut Settlement Area and the other residents of Canada and in a manner consistent with Canada's interjurisdictional obligations.

contiguë à la zone en question ou qu'elle se trouve à une distance géographique raisonnable de celle-ci. Ces principes sont appliquées d'une manière propre à favoriser une répartition équitable des permis entre les résidents de la région de Nunavut et les autres résidents du Canada, ainsi que d'une manière compatible avec les obligations intergouvernementales du gouvernement du Canada.

[43] The Motions Judge concluded that the Minister failed to give special consideration to these two principles when he allocated commercial fishing licences in Zone I. He found such failure in the Minister's rejection with no reason given of the NWMB's request for unrestricted groundfish licences as enjoyed by southern fishers. He was of the view that the Minister was more concerned with the economic interests of fishers other than those of Nunavut Inuit. He gave to the words "special consideration" a meaning which, in our view, amounts to nothing less than a redrafting of Section 15.3.7 of the Agreement. At pages 538 and 539 of his decision, he wrote:

[43] Le juge des requêtes a conclu que le ministre n'avait pas accordé d'attention spéciale à ces deux principes quand il a octroyé les permis de pêche commerciale dans la zone I, ce qui ressort selon lui du rejet sans motifs que le ministre a opposé à la demande du CGRFN en vue d'obtenir des permis de pêche illimitée du poisson de fond qui sont accordés aux pêcheurs du Sud. À son avis, le souci premier du ministre était les intérêts économiques des pêcheurs autres que ceux des Inuit du Nunavut. Il a donné aux mots «attention spéciale» un sens qui, à notre avis, équivaut à rien de moins que de rédiger de nouveau l'article 15.3.7 de l'Accord. Aux pages 538 et 539 de sa décision, il dit ceci:

In implementing this provision, the term "special consideration" must be interpreted to mean that the communities in the NSA have *priority consideration* for licences in Zones I and II over any other competing party, and the allocations must clearly reflect this principle.

Lorsque l'on applique cette disposition, les mots «attention spéciale» doivent vouloir dire qu'il faut *tenir compte en priorité*, avant toute autre partie rivale, des collectivités de la RN au sujet de l'octroi des permis dans les zones I et II, et les allocations qui sont effectuées doivent clairement refléter ce principe.

[44] With such a meaning given to the words "special consideration", it is not surprising that the Nunavik from Northern Quebec sought and were granted leave to intervene in this appeal. They claim that they too should have priority consideration in Zones I and II, especially in Zone II which is within Nunavik offshore areas. Therefore, they request this Court to set aside that portion of the Motions Judge's decision which gives the Nunavut Inuit priority consideration over everyone, including Nunavik Inuit.

[44] Si l'on donne un tel sens aux mots «attention spéciale», il n'est pas surprenant que les Inuit du Nunavik, dans le Nord du Québec, aient demandé et obtenu l'autorisation d'intervenir dans le présent appel. Ils prétendent qu'il faudrait aussi tenir compte en priorité de leur cas dans les zones I et II, plus précisément dans la zone II qui se trouve dans une zone de pêche hauturière du Nunavik. Par conséquent, ils demandent à la présente Cour d'infirmer cette partie de la décision du juge des requêtes qui tient compte en priorité des Inuit du Nunavut par rapport à toute autre partie rivale, y compris les Inuit du Nunavik.

[45] Counsel for the respondent submitted at the hearing that the terms "priority consideration" used by the Motions Judge mean "priority of access" to the quotas and licences and, therefore, that the Nunavut Inuit, on account of the adjacency and economic dependence principles, should obtain 80% of the

[45] L'avocat de l'intimée a fait valoir à l'audience que les termes «tenir compte en priorité» utilisés par le juge des requêtes signifient une «priorité d'accès» aux quotas et licences et donc que les Inuit du Nunavut, compte tenu des principes de la contiguïté et de la dépendance économique, devraient obtenir 80 % des

quotas. In coming to that conclusion, counsel for the respondent relied upon a background paper on adjacency circulated within the ministry of Fisheries and Oceans Canada which, basically, defines adjacency as “the principle that those who reside next to the resource or have traditionally fished in those waters should have priority of access to it” (see Vol. I, Appeal Book, at page 81).

[46] He also relied upon the following passage of the decision of the Supreme Court of Canada in *R. v. Sparrow*, [1990] 1 S.C.R. 1075, at page 1116:

The constitutional nature of the Musqueam food fishing rights means that any allocation of priorities after valid conservation measures have been implemented must give top priority to Indian food fishing. If the objective pertained to conservation, the conservation plan would be scrutinized to assess priorities. While the detailed allocation of maritime resources is a task that must be left to those having expertise in the area, the Indians’ food requirements must be met first when that allocation is established.

[47] We do not think that this decision is of assistance to the respondent and supports its claim for a priority of access that its counsel quantified at 80% of the fishing quotas. The *Sparrow* case is clearly distinguishable from the facts at issue here. In *Sparrow*, the priority of access related to an Aboriginal right to fish for food, not to fish commercially as in the present case. What was meant by priority of access in that context appears from the following explanation still at page 1116:

The significance of giving the aboriginal right to fish for food top priority can be described as follows. If, in a given year, conservation needs required a reduction in the number of fish to be caught such that the number equalled the number required for food by the Indians, then all the fish available after conservation would go to the Indians according to the constitutional nature of their fishing right. If, more realistically, there were still fish after the Indian food requirements were met, then the brunt of conservation measures would be borne by the practices of sport fishing and commercial fishing.

quotas. Pour en arriver à cette conclusion, l’avocat de l’intimée s’est appuyé sur un document de travail sur la contiguïté qui a circulé à l’intérieur du ministère des Pêches et des Océans et qui, fondamentalement, définit la contiguïté comme [TRADUCTION] «le principe selon lequel les collectivités qui résident à proximité de la ressource ou qui ont traditionnellement pêché dans ces eaux, devraient avoir une priorité d’accès» (voir vol. I, dossier d’appel, à la page 81).

[46] Il s’est également appuyé sur le passage suivant de la décision de la Cour suprême du Canada dans l’arrêt *R. c. Sparrow*, [1990] 1 R.C.S. 1075, à la page 1116:

La nature constitutionnelle du droit des Musqueams de pêcher à des fins de subsistance fait en sorte que, dans l’établissement des priorités suite à la mise en œuvre des mesures de conservation valides, il faut accorder la priorité absolue à la pêche par les Indiens à des fins de subsistance. Si l’objectif visé se rapportait à la conservation des ressources, le plan de conservation serait examiné en vue de déterminer les priorités. Bien que la répartition détaillée de ressources maritimes soit une tâche devant être confiée aux experts dans le domaine, on doit satisfaire d’abord aux besoins alimentaires des Indiens en procédant à cette répartition.

[47] Nous ne croyons pas que cette décision soit d’une quelconque utilité à l’intimée et qu’elle appuie sa prétention à une priorité d’accès que l’avocat a fixée quantitativement à 80 % des quotas de pêche. On peut clairement distinguer l’arrêt *Sparrow* des faits de l’espèce. Dans l’arrêt *Sparrow*, la priorité d’accès avait trait à un droit ancestral de pêcher pour se nourrir, et non pas de faire de la pêche commerciale comme c’est le cas en l’espèce. Ce qu’on entendait par priorité d’accès dans ce contexte ressort de l’explication suivante qui se trouve également à la page 1116:

L’importance d’accorder la priorité absolue au droit ancestral de pêcher pour se nourrir peut s’expliquer ainsi. Si, au cours d’une année donnée, il s’avérait nécessaire pour les besoins de la conservation de réduire le nombre de prises de poisson et que ce nombre soit égal à celui requis par les Indiens pour leur alimentation, alors il résulterait de la nature constitutionnelle de leur droit de pêche que c’est aux Indiens que reviendrait la totalité des poissons pouvant être pris suite aux mesures de conservation. Si, d’une manière plus réaliste, il restait encore du poisson après que les besoins alimentaires des Indiens eurent été satisfaits, ce

[48] Furthermore, the priority of access related to an Aboriginal right which had not been extinguished. Here, the Agreement is the result of a negotiated land claims settlement whereby the Nunavut Inuit receive defined rights and benefits in exchange for surrender of any claims, rights, title and interests based on their assertion of an Aboriginal title (see the preamble of the Agreement). Therefore, we have to look at the terms of the Agreement to determine the rights and benefits obtained in exchange for the surrender.

[49] A purposive interpretation of Section 15.3.7 evidences an intention of the parties to the Agreement to establish a principle of equity, not one of priority, in the distribution of commercial fishing licences within Zones I and II. In addition, the balancing of interests between the residents of the NSA and other residents of Canada has to be consistent with Canada's interjurisdictional obligations. No one, in the context of the present appeal, has tried to ascribe a meaning to the terms "interjurisdictional obligations" and it is not necessary to do so in order to dispose of the appeal. It is clear, however, that such a requirement which affects the distribution of licences is incompatible with a principle of priority of access, especially one of the magnitude claimed by the respondent.

[50] The principles of adjacency and economic dependence to which the Minister has to give special consideration when allocating commercial fishing licences within Zones I and II are not defined as such in the Agreement. However, the word "adjacency" is defined in Section 15.3.7 itself to mean adjacent to or within a reasonable geographic distance of the zone in question. Had the parties intended the principle of adjacency to mean "priority of access" to the residents of the NSA or, as the Motions Judge ruled, priority consideration to the communities of the NSA for licences in Zones I and II over any other competing party, Section 15.3.7 would have been written quite differently.

serait alors les pêcheurs sportifs et les pêcheurs commerciaux qui feraient les frais de ces mesures de conservation.

[48] En outre, la priorité d'accès avait droit à un droit ancestral qui n'était pas éteint. En l'espèce, l'Accord est le résultat d'une entente négociée concernant des revendications territoriales par laquelle les Inuit du Nunavut ont reçu des droits et des avantages définis en échange de leur renonciation à toute revendication, tout droit, titre et intérêt fondés sur l'existence d'un titre ancestral (voir le préambule de l'Accord). Par conséquent, nous devons examiner les conditions de l'Accord pour déterminer les droits et avantages qui ont été obtenus en échange de la renonciation.

[49] Une interprétation téléologique de l'article 15.3.7 fait clairement ressortir que les parties à l'Accord avaient l'intention d'établir un principe d'équité, et non pas de priorité, dans la répartition des permis de pêche commerciale dans les zones I et II. En outre, le partage équitable des intérêts entre les résidents de la RN et les autres résidents du Canada doit être compatible avec les obligations intergouvernementales du Canada. Dans le contexte du présent appel, personne n'a essayé d'attribuer un sens à l'expression «obligations intergouvernementales» et il n'est pas nécessaire de le faire pour régler l'appel. Toutefois, il est clair qu'une condition qui touche la répartition des permis est incompatible avec le principe de la priorité d'accès, surtout une priorité d'accès aussi importante que celle que réclame l'intimée.

[50] Les principes de la contiguïté et de la dépendance économique auxquels le ministre doit accorder une attention spéciale quand il procède à l'allocation des permis de pêche commerciale dans les zones I et II ne sont pas définis comme tels dans l'Accord. Toutefois, le terme «contiguïté» est défini à l'article 15.3.7 lui-même comme signifiant le fait qu'une collectivité est contiguë à la zone en question ou qu'elle se trouve à une distance géographique raisonnable de celle-ci. Si les parties avaient eu l'intention de faire en sorte que le principe de la contiguïté signifie la «priorité d'accès» aux résidents de la RN ou, comme l'a statué le juge des requêtes, une prise en compte prioritaire des collectivités de la RN pour

l'attribution des permis dans les zones I et II par rapport à toute autre partie rivale, l'article 15.3.7 aurait été rédigé très différemment.

[51] First, the provision would have spoken in terms of priority of access. Second, it would have clearly given such priority to the communities of the NSA and would not have extended it, as it does, to all those who are within a reasonable geographic distance of the zone in question. Third, it would not have adopted a principle of fair distribution of licences between the residents of the NSA and the other residents of Canada. Finally, as previously mentioned, it would not have subjected the fair distribution principle to an obligation to respect Canada's interjurisdictional obligations. The provision would have been given quite a different style and content.

[52] Section 15.3.7 imposes a duty on the Government to give a special consideration to the adjacency and economic dependence principles. This duty aims at guaranteeing to the Nunavut Inuit that, in the allocation of commercial fishing licences, their commercial dependence on marine resources, in view of their proximity to these resources, will be considered by the licensing authority. Special consideration of these principles in the equitable context of Section 15.3.7 means that a particular and appropriate attention ought to be given to these principles when balancing the fierce competing interests at stake with a view to promoting a fair balance in the distribution of commercial fishing licences in these zones, that is to say one which either clearly reflects a proper application of these principles or leads a reasonable observer to conclude that the principles cannot have been overlooked in view of the fairness of the end result, bearing in mind all the other factors that the Minister has to consider in the exercise of his discretion. In terms of result, this means that, barring exceptional or unusual circumstances, the application of these principles should be reflected in the final distribution of licences and quotas by the Minister, such distribution indicating a proportion which, in view of all the other constraints on the Minister, including those of Section 15.3.7, is fair in the circumstances.

[51] Tout d'abord, la disposition aurait été rédigée en termes de priorité d'accès. Deuxièmement, elle aurait clairement accordé cette priorité aux collectivités de la RN et ne l'aurait pas étendue, comme elle le fait, à tous ceux qui se trouvent à une distance géographique raisonnable de la zone en question. Troisièmement, elle n'aurait pas adopté un principe de répartition équitable des permis entre les résidents de la RN et les autres résidents du Canada. Finalement, comme il a déjà été mentionné, elle n'aurait pas assujéti le principe de la répartition équitable à l'obligation de respecter les obligations intergouvernementales du Canada. Cette disposition aurait donc été rédigée dans un style très différent et aurait eu un contenu aussi différent.

[52] L'article 15.3.7 impose au gouvernement l'obligation d'accorder une attention spéciale aux principes de la contiguïté et de la dépendance économique. Cette obligation a pour but de garantir aux Inuit du Nunavut que, dans l'attribution des permis de pêche commerciale, leur dépendance commerciale aux ressources fauniques, compte tenu de leur proximité à ces ressources, sera prise en compte par l'autorité qui accorde les permis. L'attention spéciale qu'il convient d'accorder à ces principes dans le contexte équitable de l'article 15.3.7 signifie qu'il faut porter une attention particulière et appropriée à ces principes lorsque vient le temps de mettre en balance les intérêts concurrentiels féroces qui sont en jeu en vue de promouvoir une répartition équitable des permis de pêche commerciale dans ces zones, c'est-à-dire une répartition qui soit reflète clairement une application appropriée de ces principes ou qui mène un observateur raisonnable à conclure que les principes ne peuvent avoir été ignorés compte tenu de l'équité du résultat final, sans oublier tous les autres facteurs que le ministre doit examiner dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire. En termes de résultat, cela signifie qu'à l'exception de circonstances exceptionnelles ou inhabituelles, l'application de ces principes devrait se refléter dans la répartition finale des permis et des quotas par le ministre, cette répartition faisant

[53] In our view, the Motions Judge gave an erroneous interpretation to Section 15.3.7, one which does not accord with the intention of the parties to the Agreement and does violence to the text of the provision to the detriment of other Inuit communities who live within a reasonable geographic distance from the zones in question and are also economically dependent of the marine resources. However, we believe that he was right in his conclusion as it will become apparent from a review of the fourth question that he was called upon to examine.

Whether the Minister applied the principles of adjacency and economic dependence in such a way as to promote a fair distribution of the turbot fishery between the residents of the Nunavut Settlement Area and the other residents of Canada

[54] The Motions Judge concluded that there had not been a fair distribution of licences between the residents of the NSA and the other residents of Canada because the Minister had given no special consideration to the adjacency and economic dependence of communities in the NSA. His finding is open to serious questioning in view of the erroneous interpretation he gave to the words "special consideration". However, the respondent's complaint is that there was not a fair distribution of the turbot fishery because the Minister did not follow at all the directions of Section 15.3.7.

[55] As we have said, it is not the role of the Court to "second-guess" the merits of the decision of the Minister. But the respondent's complaint involves the legality of the ministerial decision. Section 15.3.7 imposes substantive conditions on the Minister's exercise of his discretion in allocating commercial fishing licences in Zones I and II. In the absence of explanations given by the Minister as to how and why, in the exercise of his discretion, he arrived at the distribution of quotas that he did, it is difficult to know not only whether he applied the adjacency and

ressortir une proportion qui, compte tenu de toutes les autres restrictions imposées au ministre, y compris celles prévues à l'article 15.3.7, est équitable dans les circonstances.

[53] À notre avis, le juge des requêtes a donné une interprétation erronée de l'article 15.3.7, qui n'est pas compatible avec l'intention des parties à l'Accord et qui va à l'encontre du texte de la disposition au détriment des autres collectivités inuit qui vivent à une distance géographique raisonnable des zones en question et qui, elles aussi, dépendent économiquement des ressources fauniques. Toutefois, nous croyons que sa conclusion est juste comme nous en ferons la démonstration à partir d'un examen de la quatrième question qu'il a été appelé à examiner.

Le ministre a-t-il appliqué les principes de la contiguïté et de la dépendance économique d'une manière propre à favoriser une répartition équitable des permis de pêche au flétan noir entre les résidents de la RN et les autres résidents du Canada?

[54] Le juge des requêtes a conclu qu'il n'y avait pas eu une répartition équitable des permis entre les résidents de la RN et les autres résidents du Canada parce que le ministre n'avait pas accordé d'attention spéciale à la contiguïté et à la dépendance économique des collectivités vivant dans la RN. Sa conclusion peut être sérieusement mise en doute à la lumière de l'interprétation erronée qu'il a donnée de l'expression «attention spéciale». Toutefois, l'intimée prétend qu'il n'y a pas eu de répartition équitable des permis de pêche du flétan noir parce que le ministre n'a pas du tout suivi les directives de l'article 15.3.7.

[55] Comme nous l'avons déjà dit, il n'appartient pas à la Cour de «reconsidérer» le fond de la décision du ministre. Mais la plainte de l'intimée porte sur la légalité de la décision ministérielle. L'article 15.3.7 impose des conditions de fond à l'exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre dans la répartition des permis de pêche commerciale dans les zones I et II. Comme le ministre n'a pas expliqué comment ou pourquoi, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, il est parvenu à la répartition des quotas qu'il a faite, il est difficile de savoir non seulement s'il a

economic dependence principles, but whether he properly construed these principles and then applied them correctly. As Strayer J.A. said in *Williams v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1997] 2 F.C. 646 (C.A.), at page 673, the decision can be set aside “not because of a lack of reasons *per se* but because in the absence of reasons it is not possible to overcome the perversity or error derived from the result or surrounding circumstances of the decision”.

[56] In his attempt to justify the Minister’s decision, counsel for the appellant has directed our attention in the Appeal Book to a series of questions and answers prepared by the Department to assist the Minister in answering eventual questions, but there is no evidence that the information contained in such document was ever released publicly or that the Minister, in coming to his decision, considered some of the elements mentioned in this standard document often prepared for press conferences (see Vol. I, Appeal Book, at pages 148-151). Therefore, the document is of no help. We have to review the record before the Minister at the time of the decision, not to review the merits of it, but rather to ensure that the Minister addressed the issues required by law and conformed to whatever legal constraint is put on his discretion (see *Cantwell v. Canada (Minister of the Environment)* (1991), 6 C.E.L.R. (N.S.) 16 (F.C.T.D.), at page 32).

[57] First, the Nunavut Inuit who, in their December 4, 1996 letter to the Minister already requested additional quotas from the usual 5 500t Canadian share of the TAC on the basis of these principles in Section 15.3.7 of the Agreement, were given only 100t out of the 1 100t increase of the share of the TAC. This means that the Nunavut Inuit obtained only 9% of Canada’s unilateral increase of its share of the TAC. At the same time, Labrador Inuit who are not adjacent to Zone I and Nunavik Inuit received 36% of the increase (400t). Finally, Newfoundland fishermen who

appliqué les principes de la contiguïté et de la dépendance économique, mais aussi de savoir s’il a correctement interprété ces principes et s’il les a correctement appliqués. Comme le disait le juge Strayer, J.C.A. dans *Williams c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [1997] 2 C.F. 646 (C.A.), à la page 673, la décision peut être infirmée, annulée «non pas parce qu’elle n’est pas motivée, mais parce que sans motifs il n’est pas possible de surmonter l’obstacle que constitue la conclusion d’absurdité ou d’erreur dérivée du résultat ou des circonstances entourant la décision».

[56] Dans son effort pour justifier la décision du ministre, l’avocat de l’appelant a attiré notre attention dans le dossier d’appel à une série de questions et réponses préparées par le Ministère pour aider le ministre à répondre à d’éventuelles questions, mais il n’y a pas de preuve que l’information contenue dans un tel document ait jamais été publiée ou que le ministre, en arrivant à sa décision, ait tenu compte de certains des éléments mentionnés dans ce document standard souvent préparé pour les conférences de presse (voir vol. I, dossier d’appel, aux pages 148 à 151). Par conséquent, ce document n’est d’aucune utilité. Nous devons examiner le dossier dont était saisi le ministre au moment de la décision, et non pas examiner le bien-fondé de ce dossier, mais plutôt nous assurer que le ministre s’est posé les questions qu’il était tenu de se poser en vertu de la loi et qu’il s’est conformé à toutes les restrictions légales imposées à l’exercice de son pouvoir discrétionnaire (voir *Cantwell c. Canada (Ministre de l’Environnement)* (1991), 6 C.E.L.R. (N.S.) 16 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.), à la page 32).

[57] Tout d’abord, les Inuit du Nunavut qui, dans leur lettre du 4 décembre 1996 adressée au ministre, demandaient déjà des quotas supplémentaires sur la part canadienne de 5 500t du TPA en s’appuyant sur les principes énoncés à l’article 15.3.7 de l’Accord, ont obtenu seulement 100t sur la majoration de 1 100t de la part du TPA. Cela signifie que les Inuit du Nunavut n’ont obtenu que 9 % de la majoration unilatéralement effectuée par le Canada sur sa part du TPA. Au même moment, les Inuit du Labrador, qui ne vivent pas dans une région contiguë à la zone I, et les

also are not adjacent to Zone I were allocated 55% (600t) of the quotas (see the memorandum of the Deputy Minister to the Minister pointing out that Sub-area 0 in which Zone I is located is not adjacent to Newfoundland and Labrador, Vol. I, Appeal Book, at page 103). In terms of individual increases, the percentages were as follows:

Nunavut: 7%  
 Nunavik and Labrador Inuit: 108%  
 Newfoundland: 40%

(see the Atlantic Groundfish Management Plan 1996, Vol. I, Appeal Book, at page 86).

[58] Second, as a result of the Minister's decision, the Nunavut Inuit share of the TAC was reduced from 27% to 24%.

[59] Third, while the Nunavut Inuit share of the TAC was reduced, the share of the competitive fishery increased from 27% to 32%. The fishermen in that category of licensees do not satisfy the definition of adjacency since they are primarily from Newfoundland and, therefore, not within a reasonable geographic distance from Zone I.

[60] Fourth, the Minister knew both of the demands of the Nunavut Inuit for additional quotas based on the adjacency and economic dependence principles, and the fact that the Nunavut Inuit considered their actual share of the TAC to be an absolute minimum (see the NWMB letter of December 4, 1996 to the Minister, Vol. I, Appeal Book, at pages 70-71). Yet, notwithstanding a 20% increase by Canada of its share of the TAC which is 10% of the overall TAC, he allocated to them only a slight portion of the increase which had the effect of reducing their share of that overall TAC.

[61] Fifth, the Minister was informed by his Deputy Minister that the increase of 100t out of the 1 100t

Inuit du Nunavik ont reçu 36 % de cette augmentation (400t). Finalement, les pêcheurs terre-neuviens qui ne vivent pas non plus dans une région adjacente à la zone I ont obtenu 55 % (600t) des quotas (voir la note de service du sous-ministre au ministre signalant que la sous-zone 0 dans laquelle se trouve la zone I n'est pas contiguë à Terre-Neuve ni au Labrador, vol. I, dossier d'appel, à la page 103). Concernant les augmentations individuelles, les pourcentages sont les suivants:

Nunavut: 7 %  
 Inuit du Nunavik et du Labrador: 108 %  
 Terre-Neuve: 40 %

(voir également le Plan de gestion du poisson de fond de l'Atlantique de 1996, vol. I, dossier d'appel, à la page 86).

[58] Deuxièmement, par suite de la décision du ministre, la part des Inuit du Nunavut du TPA a été réduite de 27 % à 24 %.

[59] Troisièmement, bien que la part du TPA des Inuit du Nunavut ait été réduite, la part de pêche en concurrence est passée de 27 % à 32 %. Les pêcheurs de cette catégorie de détenteurs de permis ne satisfont pas à la définition de contiguïté puisqu'ils viennent principalement de Terre-Neuve et, par conséquent, qu'ils ne vivent pas à une distance géographique raisonnable de la zone I.

[60] Quatrièmement, le ministre connaissait les demandes des Inuit du Nunavut en vue d'obtenir des quotas supplémentaires en se fondant sur les principes de la contiguïté et de la dépendance économique, tout comme il savait que les Inuit du Nunavut estimaient que leur part réelle du TPA était un minimum absolu (voir la lettre du CGRFN du 4 décembre 1996 adressée au ministre, vol. I, dossier d'appel, aux pages 70 et 71). Pourtant, malgré que le Canada ait augmenté de 20 % sa part du TPA, ce qui représente 10 % du TPA global, il ne leur a attribué qu'une légère portion de cette majoration, ce qui a eu pour effet de réduire leur part du TPA global.

[61] Cinquièmement, le ministre a été informé par son sous-ministre que l'augmentation de 100t accordée

increase to the Nunavut Inuit, who are the most adjacent to the resource, was open to criticism especially when compared to the increased access (400t) by Labrador and Northern Quebec Inuit (see memorandum to the Minister dated March 18, 1997, Vol. I, Appeal Book, at page 141).

[62] Finally, in a memorandum to the Minister dated March 4, 1997, the Deputy Minister recommended an allocation to the Nunavut Inuit of 300t from the 1 100t increase in Canada's quota (see Vol. I, Appeal Book, at pages 133-134). As we know, only one-third of that figure was given to the Nunavut Inuit.

[63] There is no doubt that the allocation of fishing quotas is a daunting task for the Minister and requires a balancing of competing interests. As our colleague Décary J.A. said in the *Carpenter Fishing Corp.* case (*supra*), at page 565:

Quotas invariably and inescapably carry with them some element of arbitrariness and unfairness. Some fishermen may win, others may lose, some may win or lose more than others, most if not all will find themselves with less catches than before.

[64] However, in the present case, what was involved was not a reduction but rather an increase of the fishing quotas whose allocation was subject to some specific provisions of the Agreement which constrained the exercise of the Minister's discretion. The Minister may have had good and valid reasons to come to the conclusion that he did. We do not know and we cannot guess. But in the absence of explanations or reasons for coming to that conclusion which would indicate not whether the decision was right or wrong, but whether the decision was lawful (see *R v Civil Service Appeal Board, ex p Cunningham*, [1991] 4 All ER 310 (C.A.), at page 319), we are left with the curious result and the surrounding circumstances of the exercise of his discretion which, in our view, lead to a reasonable inference that the Minister either did not give special consideration to the adjacency and economic dependence principles as required by the Agreement or misconstrued these principles when

aux Inuit du Nunavut qui sont les résidents les plus adjacents à la ressource, sur la majoration de 1 100t, prêtait flanc à la critique surtout en comparaison de l'accès accru (400t) accordé aux Inuit du Labrador et du Nord du Québec (voir la note de service adressée au ministre le 18 mars 1997, vol. I, dossier d'appel, à la page 141).

[62] Finalement, dans une note de service adressée au ministre en date du 4 mars 1997, le sous-ministre recommandait qu'on attribue aux Inuit du Nunavut 300t sur la majoration de 1 100t du quota canadien (voir vol. I, dossier d'appel, aux pages 133 et 134). Comme nous le savons maintenant, seul le tiers de ce chiffre a été attribué aux Inuit du Nunavut.

[63] Il ne fait aucun doute que la répartition des quotas de pêche est une tâche difficile qui incombe au ministre et qui exige une pondération d'intérêts concurrentiels. Comme notre collègue le juge Décary, J.C.A. le disait dans l'arrêt *Carpenter Fishing Corp.* (précité), à la page 565 de sa décision:

Les quotas comportent inmanquablement une part d'arbitraire ou d'injustice. Certains pêcheurs peuvent gagner, d'autres peuvent perdre, certains peuvent gagner ou perdre plus que d'autres, et la plupart sinon tous se retrouveront avec moins de prises qu'avant.

[64] Toutefois, en l'espèce, il était question non pas d'une réduction mais plutôt d'une majoration des quotas de pêche dont la répartition était assujettie à certaines dispositions précises de l'Accord imposant certaines limites à l'exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre. Le ministre peut avoir eu de bonnes et valables raisons d'en venir à la conclusion qu'il a prise. Nous ne le savons pas et nous ne pouvons pas spéculer à ce sujet. Mais en l'absence d'explications ou de motifs justifiant cette conclusion qui permettraient de déterminer non pas si la décision était juste ou erronée, mais si elle était légale (voir *R v Civil Service Appeal Board, ex p Cunningham*, [1991] 4 All ER 310 (C.A.), à la page 319), nous n'avons que le curieux résultat et les circonstances entourant l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire qui, à notre avis, mène à une inférence raisonnable que le ministre soit n'a pas accordé d'attention spéciale aux principes de la contiguïté et de la dépendance économique comme



allocating commercial fishing licences within Zone I.

#### The demands of the intervener

[65] The intervener, Makivik Corporation, represents the Inuit of Northern Quebec (Nunavik Inuit). The Nunavik Inuit are maritime people who reside in 15 communities in Northern Quebec, along the coast of Hudson Bay, Hudson Strait, Ungava Bay and the Quebec/Labrador Peninsula. They essentially live north of the 55th parallel. They are neighbours to the Nunavut Inuit and share with them the resources of the offshore areas.

[66] Basically, the intervener supports the decision of the Motions Judge, but requests that this Court sets aside that portion of the judgment where the Motions Judge directs that implementation of Section 15.3.7 of the Agreement must mean that communities in the NSA have priority for licences in Zones I and II over everyone, including the Nunavik Inuit.

[67] In view of our rejection of the “priority consideration” principle erroneously adopted by the Motions Judge in his interpretation of Section 15.3.7, this demand of the intervener is moot.

[68] Counsel for the intervener submitted at the hearing that the Nunavik Inuit also are entitled to benefit from the adjacency and economic dependence principles and that the Judge should have given instructions to that effect in his order to the Minister to reconsider his decision. The short answer to this contention is twofold.

[69] First, Section 15.3.7 which contains these principles does not apply to Nunavik Inuit. Second, the definitions of Zones I and II in Section 1.1.1 of the Agreement refer to waters that “are not part of . . . another land claim settlement area”. This means that these principles are open to, or the subject of, negotiations in other land claims settlement.

il était tenu de le faire aux termes de l’Accord, soit qu’il a mal interprété ces principes quand il a attribué les permis de pêche commerciale dans la zone I.

#### Les demandes de l’intervenante

[65] L’intervenante, Makivik Corporation, représente les Inuit du Nord du Québec (les Inuit du Nunavik). Les Inuit du Nunavik sont un peuple maritime qui résident dans 15 collectivités du Nord du Québec, le long de la côte de la baie d’Hudson, du détroit d’Hudson, de la baie d’Ungava et de la péninsule du Québec et du Labrador. Ils vivent essentiellement au nord du 55<sup>e</sup> parallèle. Ils sont voisins des Inuit du Nunavut et partagent avec eux les ressources des zones marines.

[66] Fondamentalement, l’intervenante appuie la décision du juge des requêtes, mais elle demande à la présente Cour d’annuler cette partie du jugement dans laquelle le juge des requêtes déclare que l’application de l’article 15.3.7 de l’Accord doit signifier que les collectivités de la RN ont priorité pour obtenir des permis dans les zones I et II sur toute autre personne, y compris sur les Inuit du Nunavik.

[67] Compte tenu du fait que nous avons rejeté le principe de «la prise en compte prioritaire» qui a été adopté à tort par le juge des requêtes dans son interprétation de l’article 15.3.7, cette demande de l’intervenante est théorique.

[68] L’avocat de l’intervenante a fait valoir à l’audience que les Inuit du Nunavik ont également le droit de profiter des principes de la contiguïté et de la dépendance économique et que le juge aurait dû donner des instructions à cet effet dans son ordonnance adressée au ministre pour qu’il réexamine l’affaire. La réponse à cette prétention est double.

[69] Premièrement, l’article 15.3.7 qui énonce ces principes ne s’applique pas aux Inuit du Nunavik. Deuxièmement, les définitions des zones I et II à l’article 1.1.1 de l’Accord font référence aux eaux «qui ne font partie ni de la région du Nunavut, ni d’une autre région visée par un règlement sur des revendications territoriales». Cela signifie que ces

principes peuvent faire l'objet de négociations dans d'autres règlements sur des revendications territoriales.

[70] As a matter of fact, counsel for the intervenor informed us that there are ongoing discussions between the Nunavik Inuit and the governments for the eventual signature of a Northern Quebec Inuit Offshore Land Claims Agreement. It is not incumbent on us to decide whether the Nunavik Inuit should have the benefit of these principles in the context of their land claims agreement. This matter is best left to the forum where it presently is and belongs. We should not pre-empt the ongoing process by unwisely venturing to sail into what are for us uncharted waters.

[71] For these reasons, the appeal should be dismissed with costs. The issue of the allocation of fishing quotas for 1997 is probably moot now, but the appeal raised important questions of interpretation of the Agreement for future allocations of quotas and distribution of fishing licences. Although we dismiss the appeal, we should vary the order to delete from it the Minister's obligation to act in accordance with the Motions Judge's reasons as we have found these reasons to be erroneous. Therefore, the order of the Motions Judge should be varied to read:

I set aside the Minister's decision of April 7, 1997 as being contrary to law, and refer the matter to the present Minister for reconsideration.

[72] The intervention should be dismissed without costs.

[70] En fait, l'avocat de l'intervenante nous a informé que des discussions sont en cours entre les Inuit du Nunavik et le gouvernement en vue de la signature éventuelle d'un accord sur les revendications territoriales relatives aux zones marines avec les Inuit du Nord du Québec. Il ne nous appartient pas de décider si les Inuit du Nunavik devraient pouvoir profiter de ces principes dans le contexte de leur accord sur les revendications territoriales. Il est préférable de laisser cette question être débattue là où elle l'est actuellement. Nous ne voulons pas décider à l'avance du résultat en nous aventurant imprudemment dans des eaux qui nous sont inconnues.

[71] Pour ces raisons, je suis d'avis de rejeter l'appel avec dépens. La question de la répartition des quotas de pêche de 1997 est probablement théorique à l'heure actuelle, mais l'appel a soulevé d'importantes questions d'interprétation de l'Accord pour les allocations futures de quotas et la répartition des permis de pêche. Bien que nous rejetions l'appel, nous sommes d'avis de modifier l'ordonnance de façon à en supprimer pour le ministre l'obligation d'agir conformément aux motifs du juge des requêtes étant donné que nous avons jugé ces motifs erronés. Par conséquent, l'ordonnance du juge des requêtes devrait être modifiée pour se lire comme suit:

J'infirmé la décision du ministre datée du 7 avril 1997 comme étant contraire à la loi, et je renvoie l'affaire au ministre actuel pour qu'il soit procédé à un nouvel examen.

[72] L'intervention est rejetée sans dépens.