

A-447-19 (lead file)

A-445-19

A-448-19

2021 FCA 184

A-447-19 (dossier principal)

A-445-19

A-448-19

2021 CAF 184

Makivik Corporation, the Grand Council of the Crees, and Nunavik Marine Region Wildlife Board (*Appellants/Respondents by cross-appeal*)

La Société Makivik, le Grand Conseil des Cris et le Conseil de gestion des ressources fauniques de la région marine du Nunavik (*appelants/intimés dans l'appel incident*)

v.

c.

The Attorney General of Canada (*Respondent/Appellant by cross-appeal*)

Le procureur général du Canada (*intimé/appelant dans l'appel incident*)

and

et

Nunavut Tunngavik Incorporated (*Intervener*)

Nunavut Tunngavik Incorporated (*intervenante*)

INDEXED AS: MAKIVIK CORPORATION v. CANADA (ATTORNEY GENERAL)

RÉPERTORIÉ : MAKIVIK CORPORATION c. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL)

Federal Court of Appeal, Webb, Laskin and Mactavish J.J.A.—By videoconference, June 7 and 8; Ottawa, September 21, 2021.

Cour d'appel fédérale, juges Webb, Laskin et Mactavish, J.C.A.—Par vidéoconférence, 7 et 8 juin; Ottawa, 21 septembre 2021.

Aboriginal Peoples — Lands — Nunavik Inuit Land Claims Agreement — Wildlife management — Appeal from decision of Federal Court dismissing application for judicial review of decision of Minister of Environment and Climate Change (Minister) to vary annual total allowable take (TAT) of polar bears in Southern Hudson Bay, set by Nunavik Marine Region Wildlife Board (NMRWB) — Nunavik Inuit Land Claims Agreement (NILCA), Article 5 establishing co-management regime for wildlife — Minister reduced TAT, established certain non-quota limitations (NQLs) on harvesting — Appellant Makivik Corporation questioning Minister's jurisdiction, reasonableness or correctness of her decision — Federal Court declining to grant declaratory relief — Applicants submitting Federal Court made errors of principle, of law, of mixed fact and law in deciding issues raised by its application, in declining to grant declaratory relief — Respondent's cross-appeal related to granting by Federal Court of motion by Makivik to strike out portion of affidavit — Minister explaining decision taking into account fact differences existing between available scientific information, Inuit traditional knowledge — Whether Minister gave full regard to integration of Nunavik Inuit knowledge when making decision; whether Minister's approach to Board's traditional knowledge study

Peuples autochtones — Terres — Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Nunavik — Gestion des ressources fauniques — Appel d'une décision de la Cour fédérale rejetant une demande de contrôle judiciaire de la décision de la ministre de l'Environnement et du Changement climatique (ministre) visant à modifier la prise totale autorisée (PTA) annuellement d'ours blancs pour le sud de la baie d'Hudson, établie par le Conseil de gestion des ressources fauniques de la région marine du Nunavik (CGRFRMN) — Le chapitre 5 de l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Nunavik (ARTIN) prévoit un régime de cogestion des ressources fauniques — La ministre a réduit la PTA et a établi certaines limites non quantitatives pour la récolte — L'appelante, la Société Makivik, a remis en cause la compétence de la ministre ainsi que le caractère raisonnable ou correct de sa décision — La Cour fédérale a refusé de rendre un jugement déclaratoire — Les demandeurs ont soutenu que la Cour fédérale a commis des erreurs de principe, des erreurs de droit et des erreurs mixtes de fait et de droit, en tranchant les questions soulevées dans leur demande, et en refusant de rendre un jugement déclaratoire — L'appel incident de l'intimé concernait la décision de la Cour fédérale d'accueillir une requête de Makivik en radiation d'une partie d'un affidavit — La

was in accordance with NILCA, honour of Crown; whether NILCA authorizes Minister's reliance on "cautious management approach" as justification for limiting Nunavik Inuit harvesting; whether NILCA authorizes Minister to consider politics of international trade, issues related to Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Flora and Fauna (CITES); whether decision to vary non-quota limitations established by NMRWB unlawful; whether declaratory relief should be granted — No basis to interfere with Federal Court finding that Minister took into account Inuit traditional knowledge in coming to decision — Processes followed by NMRWB, Minister not dissimilar — Minister having to give NMRWB reasons in writing for rejecting initial decision of NMRWB — Failure of Minister to do so herein constituting less-than-purposive interpretation, implementation of NILCA's requirements to give reasons, breach of honour of Crown — Failure to communicate Environment and Climate Change's concerns could also be characterized as breach of procedural fairness — Minister cautious in fixing TAT — Open for Minister to do so, to conclude that TAT necessary to effect conservation purpose — Both NMRWB, Minister entitled under NILCA to come to judgment on that question — NILCA not barring NMRWB or Minister from taking into account CITES — Open to Minister to consider CITES under certain conditions — Failure to communicate in reasons any concerns about non-quota limitations established by NMRWB in its initial decision breach of honour of Crown — Good reasons in this case to grant declaratory relief, despite Supreme Court directive in *First Nation of Nacho Nyak Dun v. Yukon* to exercise judicial forbearance, restraint — Circumstances changed since Federal Court making its remedial decision — Here, Minister's conduct in relation to non-quota limitations, Inuit traditional knowledge failing to uphold honour of Crown — Prerequisites for granting declaratory relief met in this case — Crown failing to interpret, implement process to determine TAT, non-quota limitations for Southern Hudson Bay subpopulation of polar bears in accordance with honour of Crown — Appeal allowed in part; cross-appeal dismissed.

ministre a expliqué que sa décision a tenu compte de l'existence de différences entre l'information scientifique disponible et le savoir traditionnel inuit — Il s'agissait de savoir si la ministre a tenu pleinement compte de l'intégration des connaissances des Inuits du Nunavik afin d'en arriver à sa décision; si la démarche adoptée par la ministre à l'égard de l'étude du savoir traditionnel des Conseils était conforme à l'ARTIN et au principe de l'honneur de la Couronne; si l'ARTIN autorise la ministre à se fonder sur une « approche de gestion prudente » comme justification pour restreindre la récolte des Inuits du Nunavik; si l'ARTIN autorise la ministre à tenir compte des politiques du commerce international ou des questions liées à la CITES (Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction); si la décision de modifier les limites non quantitatives établies par le CGRFRMN était illégale, et si un jugement déclaratoire devrait être rendu — Il n'y avait aucune raison de modifier la conclusion de la Cour fédérale portant que la ministre a tenu compte du savoir traditionnel inuit disponible en parvenant à sa décision — Les processus suivis par le CGRFRMN et la ministre étaient assez semblables — Le ministre doit fournir des motifs écrits au CGRFRMN justifiant le rejet d'une décision initiale prise par le CGRFRMN — L'omission de la ministre de faire de même en l'espèce constituait une interprétation et une mise en œuvre des exigences prévues par l'ARTIN moins fondées sur l'objet visé, qui est de fournir une décision motivée, et constituait un manquement au principe de l'honneur de la Couronne — L'omission de transmettre les préoccupations d'Environnement et Changement climatique pourrait également être qualifiée de manquement à l'équité procédurale — La ministre a fait preuve de prudence en fixant la PTA — Il lui était loisible d'agir ainsi et de conclure que la PTA était nécessaire pour mettre en œuvre un objectif de conservation — Le CGRFRMN et la ministre avaient tous deux le droit, en vertu de l'ARTIN, d'avoir un avis à ce sujet — L'ARTIN n'empêche pas le CGRFRMN et le ministre de tenir compte de la CITES — Il était loisible à la ministre d'en tenir compte à certaines conditions — L'omission de communiquer dans les motifs les préoccupations concernant les limites non quantitatives établies par le CGRFRMN dans sa décision initiale équivalait à un manquement au principe de l'honneur de la Couronne — Il y avait en l'espèce des motifs valables de rendre un jugement déclaratoire, malgré la directive donnée par la Cour suprême dans l'arrêt *First Nation of Nacho Nyak Dun c. Yukon* quant à l'exercice d'une retenue judiciaire — Depuis que la Cour fédérale a rendu sa décision sur la réparation, les circonstances ont changé — Dans la présente affaire, la ministre n'a pas préservé l'honneur de la Couronne, non seulement en ce qui concerne les limites non quantitatives, mais également en ce qui a trait au savoir traditionnel inuit — Les conditions préalables à l'octroi d'un jugement déclaratoire ont été remplies en l'espèce — La Couronne n'a pas interprété et mis en œuvre le processus pour déterminer la PTA et les limites non quantitatives pour la sous-population d'ours blancs du sud de la

Administrative Law — Judicial Review — Standard of Review — Federal Court dismissing application for judicial review of decision of Minister of Environment and Climate Change (Minister) to vary annual total allowable take (TAT) of polar bears in Southern Hudson Bay, set by Nunavik Marine Region Wildlife Board (NMRWB) — Nunavik Inuit Land Claims Agreement (NILCA) establishing co-management regime for wildlife — Minister reduced TAT, established certain non-quota limitations on harvesting — Federal Court dealt with standard of review applicable to Minister's decision before Supreme Court recast law of judicial review in Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov — Federal Court concluded that whether Minister adhered to decision-making process set out in NILCA should be reviewed on correctness standard, but that Minister's decision as whole should be reviewed on standard of reasonableness — Appellant Makivik Corporation submitting that Court should apply appellate standard of review set out in Agraira v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness), except on question of whether appropriate to grant declaratory relief on component of Minister's decision found unreasonable — Further submitting that Federal Court's decision on standard of review ignored principles of modern treaty interpretation set out by Supreme Court in First Nation of Nacho Nyak Dun v. Yukon — What are the principles applicable to the interpretation of modern treaties and how do they determine the approach to the review of the Minister's decision? — Correctness standard of review applicable to Minister's decision on matters of treaty interpretation, scope of Aboriginal, treaty rights under Constitution Act, 1982, s. 35, procedural fairness — First, that standard consistent with Vavilov — No reason not to apply Vavilov because it dealt only with standard of review in administrative matters — Standard of review in Aboriginal and treaty rights expressly addressed therein — Second, this was consistent with both what occurred, what was said in Nacho Nyak Dun — Modern treaties intended to renew relationship between Indigenous peoples, Crown to one of equal partnership — Deferring to "partner's" view of meaning of or compliance with treaty inconsistent with nature of that relationship — Authority of Minister to vary or reject decisions of NMRWB not limited to cases in which NMRWB's decision unreasonable or unlawful.

baie d'Hudson en conformité avec l'honneur de la Couronne — Appel accueilli en partie; appel incident rejeté.

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Norme de contrôle — La Cour fédérale a rejeté une demande de contrôle judiciaire de la décision de la ministre de l'Environnement et du Changement climatique (la ministre) visant à modifier la prise totale autorisée (PTA) annuellement d'ours blancs pour le sud de la baie d'Hudson, établie par le Conseil de gestion des ressources fauniques de la région marine du Nunavik (CGRFRMN) — L'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Nunavik (ARTIN) établit un régime de cogestion de la faune — La ministre a réduit la PTA et a établi certaines limites non quantitatives pour la récolte — La Cour fédérale a examiné la question de la norme de contrôle applicable à la décision de la ministre avant que la Cour suprême reformule le droit en matière de contrôle judiciaire dans l'arrêt Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov — La Cour fédérale a conclu que la question de savoir si la ministre avait respecté le processus décisionnel prévu par l'ARTIN devrait être examinée selon la norme de la décision correcte, mais que la décision de la ministre dans son ensemble devrait être examinée selon la norme de la décision raisonnable — L'appelante, la Société Makivik, a soutenu que la Cour devrait appliquer la norme de contrôle en appel établie dans l'arrêt Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile), sauf à l'égard de la question de savoir si un jugement déclaratoire sur la partie de la décision de la ministre jugée déraisonnable devrait être rendu — Elle a soutenu en outre que la décision de la Cour fédérale sur la norme de contrôle n'a pas tenu compte des principes d'interprétation des traités modernes, énoncés par la Cour suprême dans l'arrêt First Nation of Nacho Nyak Dun c. Yukon — Quels sont les principes applicables à l'interprétation des traités modernes et comment ils déterminent la démarche à l'égard de la révision de la décision de la ministre? La norme de contrôle applicable à la décision de la ministre était celle de la décision correcte à l'égard des questions d'interprétation de traités, de la portée des droits ancestraux et issus de traités au sens de l'art. 35 de la Loi constitutionnelle de 1982 ainsi que de l'équité procédurale — En premier lieu, cette norme était conforme à l'arrêt Vavilov — Il n'y avait aucune raison de ne pas appliquer l'arrêt Vavilov parce qu'il ne traitait que de la norme de contrôle applicable en matière administrative — Dans cet arrêt, la norme de contrôle à l'égard des droits ancestraux et issus de traités a été traitée expressément — En second lieu, cette norme était conforme tant à ce qui s'est produit qu'à ce qui a été dit dans l'arrêt Nacho Nyak Dun — Les traités modernes visent à renouveler la relation entre les peuples autochtones et la Couronne afin qu'ils soient des partenaires égaux — S'en remettre à l'opinion d'un « partenaire » sur le sens ou le respect du traité est incompatible avec la nature de cette relation — Le pouvoir de la ministre de modifier ou de

This was an appeal from a decision of the Federal Court dismissing an application for judicial review of the decision of the Minister of the Environment and Climate Change (Minister) to vary the annual total allowable take (TAT)—the total number that can be lawfully harvested—of 28 polar bears in the Southern Hudson Bay management unit of the Nunavik Marine Region, set by the Nunavik Marine Region Wildlife Board (NMRWB).

The *Nunavik Inuit Land Claims Agreement* (NILCA) is a modern treaty between the Nunavik Inuit, represented by the appellant Makivik Corporation, and the Government of Canada. Article 5 of NILCA establishes a co-management regime for wildlife. In her decision, the Minister reduced the TAT to 23 polar bears, established certain non-quota limitations on harvesting that the NMRWB had rejected, and rejected certain other NQLs that the NMRWB had established. The appellant Makivik Corporation sought declaratory relief. It raised several issues questioning the Minister’s jurisdiction and the reasonableness or correctness of her decision. The Federal Court exercised its discretion to decline to grant declaratory relief. It found, among other things, that to grant declaratory relief at the current stage of development of the wildlife management system would adversely affect the parties’ intention to improve the system, and would be premature. It also took into account the Supreme Court’s call, in *First Nation of Nacho Nyak Dun v. Yukon (Nacho Nyak Dun)*, for judicial forbearance from closely supervising the conduct of parties to modern treaties. The applicants submitted herein that the Federal Court made errors of principle, of law, and of mixed fact and law in deciding the issues raised by its application, and in declining to grant declaratory relief. The respondent’s cross-appeal related to the granting by the Federal Court of a motion by Makivik to strike out a portion of an affidavit filed by the respondent. The Minister explained that her decision “[took] into account that there are differences between the available scientific information and Traditional Knowledge”. The decision also recognized “the need to exercise caution so as to ensure a sustainable harvest, and the fact that once new information [was] available, the TAT [could] be reassessed.” The Federal Court dealt with the standard of review applicable to the Minister’s decision before the Supreme Court recast the law of judicial review in *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov*. The Federal Court concluded that whether the Minister adhered to the decision-making process set out in NILCA should be reviewed on the correctness standard, but that the Minister’s decision as a whole should be reviewed on the standard of reasonableness.

rejeter des décisions du CGRFRMN n’est pas limité aux cas où la décision de ce dernier est déraisonnable ou illicite.

Il s’agissait d’un appel d’une décision de la Cour fédérale rejetant une demande de contrôle judiciaire de la décision de la ministre de l’Environnement et du Changement climatique (la ministre) visant à modifier la prise totale autorisée (PTA) annuellement—le nombre total d’ours pouvant être chassés légalement—de 28 ours blancs pour l’unité de gestion du sud de la baie d’Hudson en ce qui concerne la région marine du Nunavik, établie par le Conseil de gestion des ressources fauniques de la région marine du Nunavik (CGRFRMN).

L’*Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Nunavik* (ARTIN) est un traité moderne entre les Inuits du Nunavik, représentés par l’appelante la Société Makivik (Makivik) et le gouvernement du Canada. Le chapitre 5 de l’ARTIN prévoit un régime de cogestion des ressources fauniques. Dans sa décision, la ministre a réduit la PTA à 23 ours blancs, a établi certaines limites non quantitatives pour la récolte d’ours blancs qui avaient été rejetées par le CGRFRMN, et a rejeté certaines autres limites non quantitatives que le CGRFRMN avait fixées. L’appelante, la Société Makivik, a demandé un jugement déclaratoire. Elle a soulevé plusieurs questions, remettant en cause la compétence de la ministre ainsi que le caractère raisonnable ou correct de sa décision. La Cour fédérale a exercé son pouvoir discrétionnaire de refuser de rendre un jugement déclaratoire. Elle a notamment conclu que le fait de rendre un jugement déclaratoire au stade actuel du développement du système de gestion des ressources fauniques nuirait à l’intention des parties d’améliorer le système, et serait prématuré. Elle a également tenu compte de l’arrêt de la Cour suprême *First Nation of Nacho Nyak Dun c. Yukon (Nacho Nyak Dun)*, à l’égard d’une certaine retenue dans le fait de surveiller étroitement la conduite des parties aux traités modernes. Les demandeurs ont soutenu en l’espèce que la Cour fédérale a commis des erreurs de principe, des erreurs de droit et des erreurs mixtes de fait et de droit, en tranchant les questions soulevées dans leur demande, et en refusant de rendre un jugement déclaratoire. L’appel incident de l’intimé concernait la décision de la Cour fédérale d’accueillir une requête de Makivik en radiation d’une partie d’un affidavit déposé par l’intimé. La ministre a expliqué que sa décision [TRADUCTION] « a tenu compte de l’existence de différences entre l’information scientifique disponible et le savoir traditionnel ». La décision a reconnu également [TRADUCTION] « la nécessité de faire preuve de prudence afin d’assurer une récolte durable et le fait que, dès que de nouveaux renseignements [seront] disponibles, la PTA [pourra] être réévaluée ». La Cour fédérale a examiné la question de la norme de contrôle applicable à la décision de la ministre avant que la Cour suprême reformule le droit en matière de contrôle judiciaire dans l’arrêt *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration) c. Vavilov*. La Cour fédérale a conclu que la question de savoir si la ministre

Makivik submitted that the Court should apply the appellate standard of review set out in *Agraira v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*. Makivik further submitted that the Federal Court's decision on standard of review ignored the principles of modern treaty interpretation set out and applied by the Supreme Court in *Nacho Nyak Dun*, and that it should have applied those principles rather than administrative law principles in determining the standard of review.

It was necessary to identify the principles applicable to the interpretation of modern treaties and how they determine the approach to the review of the Minister's decision. Other issues included whether the Minister gave full regard to the integration of Nunavik Inuit knowledge when making her decision; whether the Minister's approach to the Boards' traditional knowledge study was in accordance with NILCA and the honour of the Crown; whether NILCA authorizes the Minister's reliance on a "cautious management approach" as justification for limiting Nunavik Inuit harvesting; whether NILCA authorizes the Minister to consider the politics of international trade and/or issues related to the *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Flora and Fauna* (CITES) when making her decision; whether the Minister's decision to vary the non-quota limitations established by the NMRWB was unlawful, and whether declaratory relief should be granted.

Held, the appeal should be allowed in part; the cross-appeal should be dismissed.

The standard of review applicable to the Minister's decision was correctness on matters of treaty interpretation, the scope of Aboriginal and treaty rights under section 35 of the *Constitution Act, 1982*, and procedural fairness, and reasonableness for any decisions outside these categories. This conclusion was reached for two reasons. First, this was consistent with *Vavilov*—with the presumptive standard of reasonableness on judicial review and the correctness exceptions that it sets out for questions regarding the scope of Aboriginal and treaty rights under section 35. There was no reason not to apply *Vavilov* in this case because it dealt only with the standard of review in administrative matters. The Supreme Court in *Vavilov* expressly addressed the standard of review in Aboriginal and treaty rights and other constitutional matters. Moreover, modern treaties "are designed to place Aboriginal and non-Aboriginal relations in the mainstream legal system".

avait respecté le processus décisionnel prévu par l'ARTIN devrait être examinée selon la norme de la décision correcte, mais que la décision de la ministre dans son ensemble devrait être examinée selon la norme de la décision raisonnable.

Makivik a soutenu que la Cour devrait appliquer la norme de contrôle en appel établie dans l'arrêt *Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*. Makivik a soutenu en outre que la décision de la Cour fédérale sur la norme de contrôle n'a pas tenu compte des principes d'interprétation des traités modernes, énoncés et appliqués par la Cour suprême dans l'arrêt *Nacho Nyak Dun*, et que, pour déterminer la norme de contrôle, elle aurait dû appliquer ces principes plutôt que les principes de droit administratif.

Il était nécessaire de déterminer les principes applicables à l'interprétation des traités modernes et la façon dont ils déterminent la démarche adoptée à l'égard de la révision de la décision de la ministre. Parmi les autres questions, mentionnons la question de savoir si la ministre a tenu pleinement compte de l'intégration des connaissances des Inuits du Nunavik afin d'en arriver à sa décision; si la démarche adoptée par la ministre à l'égard de l'étude du savoir traditionnel des Conseils était conforme à l'ARTIN et au principe de l'honneur de la Couronne; si l'ARTIN autorise la ministre à se fonder sur une « approche de gestion prudente » comme justification pour restreindre la récolte des Inuits du Nunavik; si l'ARTIN autorise la ministre à tenir compte des politiques du commerce international ou des questions liées à la CITES (*Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction*) pour en arriver à sa décision; si la décision de la ministre de modifier les limites non quantitatives établies par le CGRFRMN était illégale, et si un jugement déclaratoire devrait être rendu.

Arrêt : l'appel doit être accueilli en partie; l'appel incident doit être rejeté.

La norme de contrôle applicable à la décision de la ministre était celle de la décision correcte à l'égard des questions d'interprétation de traités, de la portée des droits ancestraux et issus de traités au sens de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* ainsi que de l'équité procédurale, et de la décision raisonnable à l'égard des décisions qui ne s'inscrivent pas dans ces catégories. Cette conclusion a été tirée pour deux raisons. En premier lieu, elle était conforme à l'arrêt *Vavilov*, en ce qui concerne la présomption de l'application de la norme de la décision raisonnable en matière de contrôle judiciaire et les exceptions relatives à l'application de la norme de la décision correcte qu'il établit à l'égard des questions portant sur la portée des droits ancestraux et issus de traités au sens de l'article 35. Il n'y avait aucune raison de ne pas appliquer l'arrêt *Vavilov* en l'espèce parce qu'il ne traitait que de la norme de contrôle applicable en matière administrative.

That system includes administrative law, which “is flexible enough to give full weight to the constitutional interests of” Indigenous peoples (*Beckman v. Little Salmon/Carmacks First Nation*). Second, this was consistent with both what occurred, and what was said, in *Nacho Nyak Dun*. While the Supreme Court did not expressly address standard of review in its decision, both lower courts did, and both applied the correctness standard. Their doing so attracted no criticism from the Supreme Court. As stated in *Nacho Nyak Dun*, “[m]odern treaties are intended to renew the relationship between Indigenous peoples and the Crown to one of equal partnership”. Deferring to one “partner’s” view of the meaning of or compliance with the treaty would be inconsistent with the nature of that relationship. Prior to *Vavilov*, it had been recognized that, while questions of constitutional interpretation were reviewable for correctness, any extricable findings of fact, and the assessment of the evidence on which the constitutional analysis was premised, were entitled to deference, and were therefore reviewable for reasonableness. *Vavilov* has not affected this position. The authority of the Minister to vary or reject decisions of the NMRWB is not limited to cases in which the NMRWB’s decision is unreasonable or unlawful.

There was no basis to interfere with the finding of the Federal Court that the Minister took into account the available Inuit traditional knowledge in coming to her decision. There was no doubt that the NMRWB and the Minister came to different conclusions. But the processes they followed were not dissimilar: they amounted in both cases to reviewing information that was before them—both science-based information and Inuit traditional knowledge—and coming to a judgment based on all of what they reviewed. If the NMRWB engaged in integration, the Minister must be said to have done so too.

The requirements in NILCA for the Minister to give reasons must be interpreted purposively. The Minister must give the NMRWB reasons in writing for rejecting an initial decision of the NMRWB to enable the NMRWB to “reconsider the decision in light of the written reasons provided by the Minister and make a final decision.” In this way, as under the scheme considered in *Nacho Nyak Dun*, each step in the process can build on decisions at an earlier stage. The failure of the Minister to do so in varying the NMRWB’s final decision constituted a less-than-purposive interpretation and implementation of

Dans l’arrêt *Vavilov*, la Cour suprême a traité expressément de la norme de contrôle à l’égard des droits ancestraux et issus de traités ainsi que d’autres questions constitutionnelles. De plus, les traités modernes « visent à inscrire les relations entre Autochtones et non-Autochtones dans le système juridique général ». Ce système comprend le droit administratif, qui « est suffisamment souple pour que le tribunal accorde l’importance voulue aux intérêts constitutionnels » des peuples autochtones (*Beckman c. Première nation de Little Salmon/Carmacks*). En second lieu, cette norme était conforme tant à ce qui s’est produit qu’à ce qui a été dit dans l’arrêt *Nacho Nyak Dun*. Bien que la Cour suprême n’ait pas expressément abordé la norme de contrôle dans son jugement, les deux tribunaux inférieurs l’ont fait et ont appliqué la norme de la décision correcte. Ce faisant, ils n’ont suscité aucune critique de la part de la Cour suprême. Comme il a été déclaré dans l’arrêt *Nacho Nyak Dun*, « [l]es traités [modernes] visent à renouveler la relation entre les peuples autochtones et la Couronne afin qu’ils soient des partenaires égaux ». S’en remettre à l’opinion d’un « partenaire » sur le sens ou le respect du traité serait incompatible avec la nature de cette relation. Avant l’arrêt *Vavilov*, il avait été reconnu que, même si les questions d’interprétation constitutionnelle étaient susceptibles de contrôle selon la norme de la décision correcte, il y avait lieu de faire preuve de retenue à l’égard des conclusions de fait isolables et de l’évaluation de la preuve sur laquelle reposait l’analyse constitutionnelle, qui étaient par conséquent susceptibles de contrôle selon la norme de la décision raisonnable. L’arrêt *Vavilov* n’a pas influencé cette position. Le pouvoir de la ministre de modifier ou de rejeter des décisions du CGRFRMN n’est pas limité aux cas où la décision de ce dernier est déraisonnable ou illicite.

Il n’y avait aucune raison de modifier la conclusion de la Cour fédérale portant que la ministre a tenu compte du savoir traditionnel inuit disponible en parvenant à sa décision. Il ne faisait aucun doute que le CGRFRMN et la ministre sont parvenus à des conclusions différentes. Les processus qu’ils ont suivis étaient toutefois assez semblables : dans les deux cas, ils ont examiné les renseignements dont ils disposaient — tant les renseignements scientifiques que le savoir traditionnel inuit — et ont fondé leur décision sur tous les éléments qu’ils avaient examinés. Si le CGRFRMN s’est engagé dans des efforts d’intégration, il convient de dire que la ministre a fait de même.

Les exigences prévues dans l’ARTIN selon lesquelles le ministre doit fournir des motifs doivent être interprétées de manière téléologique. Le ministre doit fournir des motifs écrits au CGRFRMN justifiant le rejet d’une décision initiale prise par ce dernier pour permettre au CGRFRMN de « réexamine[r] [l]a décision à la lumière des motifs écrits fournis par le ministre et [de prendre] [une] décision finale ». De cette façon, comme sous le régime examiné dans l’arrêt *Nacho Nyak Dun*, chaque étape du mécanisme repose sur les décisions prises précédemment. L’omission de la ministre de faire de même lorsqu’elle

NILCA's requirements to give reasons, and a breach of the honour of the Crown. That is especially so given the importance that NILCA ascribes to Inuit traditional knowledge. The failure to communicate Environment and Climate Change's concerns in this case could also be characterized as a breach of procedural fairness, also subject to the correctness standard, on the basis that it denied the NMRWB the opportunity to address those concerns in its final decision.

The Minister chose to be cautious in fixing a TAT in light of the factual uncertainties that she identified. Under the terms of NILCA, it was open to her to do so, and to conclude that the TAT that she established was, in the language of paragraph 5.5.3(a), "necessary ... to effect a conservation purpose." While the NMRWB and the Minister plainly had different perspectives on what level of TAT would be cautious, or prudent, they were both entitled under NILCA to come to a judgment on that question.

NILCA requires the NMRWB and the Minister to take into account the two categories of agreements that come within it, i.e. domestic interjurisdictional agreements and international agreements relating to wildlife. But it does not bar the NMRWB or the Minister from taking into account other categories of agreements that do not come within it. This means that even if CITES is not an international agreement relating to wildlife within the meaning of NILCA, it was open to the Minister to consider it, provided that it could be regarded as relevant under the scheme of the NILCA and there were no other provisions precluding the Minister from taking it into account. Here, both of these prerequisites were met.

On much the same basis as the Minister's failure to communicate through reasons Environment and Climate Change's methodological concerns, the failure to communicate in reasons any concerns about the non-quota limitations established by the NMRWB in its initial decision was a breach of the honour of the Crown. The effect of the breach was to deny the NMRWB an opportunity to address these concerns in its final decision, and to stifle the dialogue for which the NILCA process was intended to provide.

There were good reasons to grant declaratory relief, despite the directive in *Nacho Nyak Dun* to exercise judicial forbearance and restraint. Circumstances had changed since the Federal Court made its remedial decision. While the

a modifié la décision finale du CGRFRMN constituait une interprétation et une mise en œuvre des exigences prévues par l'ARTIN moins fondées sur l'objet visé, qui est de fournir une décision motivée, et constituait également un manquement au principe de l'honneur de la Couronne. C'est particulièrement vrai lorsqu'on connaît l'importance que l'ARTIN accorde au savoir traditionnel inuit. En l'espèce, l'omission de transmettre les préoccupations d'Environnement et Changement climatique pourrait également être qualifiée de manquement à l'équité procédurale, également assujettie à la norme de la décision correcte, parce qu'elle a empêché le CGRFRMN de répondre à ces préoccupations dans sa décision finale.

La ministre a choisi d'être prudente en fixant la PTA en tenant compte des incertitudes qu'elle a relevées sur le plan factuel. Aux termes de l'ARTIN, il lui était loisible d'agir ainsi et de conclure que la PTA qu'elle a établie était, pour reprendre les termes de l'alinéa 5.5.3(a), « nécessaire [...] pour mettre en œuvre un objectif de conservation ». Même si le CGRFRMN et la ministre avaient clairement des points de vue différents sur le niveau de PTA que la prudence ou la précaution dicterait, ils avaient tous deux le droit, en vertu de l'ARTIN, d'avoir un avis à ce sujet.

L'ARTIN exige que le CGRFRMN et le ministre tiennent compte de deux catégories d'ententes visées, c'est-à-dire les ententes multigouvernementales intérieures et les ententes internationales sur les ressources fauniques. Mais elle n'empêche pas le CGRFRMN et le ministre de tenir compte d'autres catégories d'ententes qui ne sont pas visées. Il s'ensuit que, même si la CITES n'est pas une entente internationale sur les animaux sauvages au sens de l'ARTIN, il était loisible à la ministre d'en tenir compte, pourvu que cette entente puisse être considérée comme pertinente sous le régime de l'ARTIN et qu'aucune autre disposition n'empêche la ministre d'en tenir compte. En l'espèce, ces deux conditions préalables ont été remplies.

En grande partie pour les mêmes motifs que ceux qui concernent l'omission de la ministre de communiquer, par des motifs, les préoccupations d'Environnement et Changement climatique au sujet de la méthodologie, l'omission de communiquer dans les motifs les préoccupations concernant les limites non quantitatives établies par le CGRFRMN dans sa décision initiale équivalait à un manquement au principe de l'honneur de la Couronne. L'effet du manquement a été de refuser au CGRFRMN la possibilité de répondre à ces préoccupations dans sa décision finale et d'entraver le dialogue que le processus de l'ARTIN visait à établir.

Il y avait des motifs valables de rendre un jugement déclaratoire, malgré la directive donnée dans l'arrêt *Nacho Nyak Dun* quant à l'exercice d'une retenue judiciaire. Depuis que la Cour fédérale a rendu sa décision sur la réparation, les circonstances

Federal Court found that the Minister had acted unreasonably in relation to the NQLs, here it was determined that the Minister's conduct in relation not only to the NQLs but also to Inuit traditional knowledge failed to uphold the honour of the Crown. These findings called for a fresh exercise of discretion. The prerequisites for granting declaratory relief were met in this case: there was no question as to the Court's jurisdiction; the dispute was real; Makivik had a genuine interest in its resolution; and the respondent had an interest in opposing the declaration sought. Finally, a formal judgment granting declaratory relief would add further solemnity to the Court's conclusions, it would help to underline the importance in the reconciliation endeavour of the Crown's honouring its section 35 obligations, and it would be more consistent with the Supreme Court's admonition that "judicial forbearance should not come at the expense of adequate scrutiny of Crown conduct to ensure constitutional compliance".

The appeal was allowed in part. It was declared that, in participating in the decision-making process under the NILCA to determine the TAT and non-quota limitations for the Southern Hudson Bay subpopulation of polar bears, the Crown failed to interpret and implement that process in accordance with the honour of the Crown. The cross-appeal was dismissed.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

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

Federal Courts Act, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 18, 52(b)(i).

Federal Courts Rules, SOR/98-106, r. 301.

Interpretation Act, R.S.C., 1985, c. I-21, s. 12.

TREATIES AND OTHER INSTRUMENTS CITED

Agreement between the Crees of Eeyou Istchee and Her Majesty the Queen in right of Canada concerning the Eeyou Marine Region, signed on July 7, 2010.

Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Flora and Fauna, July 1, 1975, 993 U.N.T.S. 243.
Nunavik Inuit Land Claims Agreement, signed December 1, 2006.

ont changé. Bien que la Cour fédérale ait conclu que la ministre avait agi de façon déraisonnable en ce qui a trait aux limites non quantitatives, il a été conclu que la ministre n'avait pas préservé l'honneur de la Couronne, non seulement en ce qui concerne les limites non quantitatives, mais également en ce qui a trait au savoir traditionnel inuit. De telles conclusions appelaient un nouvel exercice du pouvoir discrétionnaire. Les conditions préalables à l'octroi d'un jugement déclaratoire ont été remplies en l'espèce : la question de la compétence de la Cour ne s'est pas posée, la question en cause était réelle; Makivik avait véritablement intérêt à ce que la question soit résolue; et l'intimé avait intérêt à s'opposer au jugement déclaratoire sollicité. Enfin, un jugement déclaratoire formel ajouterait un certain élément de solennité aux conclusions de la Cour; cela aiderait à souligner l'importance des efforts de réconciliation que la Couronne doit déployer pour respecter ses obligations prévues à l'article 35 et ce serait plus conforme à la mise en garde de la Cour suprême, qui a rappelé que « pour assurer le respect de la Constitution, la retenue dont font preuve les tribunaux ne doit pas s'exercer au détriment d'un examen adéquat de la conduite de la Couronne ».

L'appel a été accueilli en partie. Il a été déclaré qu'en participant au processus décisionnel aux termes de l'ARTIN pour déterminer la PTA et les limites non quantitatives pour la sous-population d'ours blancs du sud de la baie d'Hudson, la Couronne n'a pas interprété et mis en œuvre ce processus en conformité avec l'honneur de la Couronne. L'appel incident a été rejeté.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

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

Loi d'interprétation, L.R.C. (1985), ch. I-21, art. 12.

Loi sur les Cours fédérales, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 18, 52b)(i).

Règles des Cours fédérales, DORS/98-106, règle 301.

TRAITÉS ET AUTRES INSTRUMENTS CITÉS

Accord entre les Cris d'Eeyou Istchee et Sa Majesté la Reine du chef du Canada sur la région marine d'Eeyou, signé le 7 juillet 2010.

Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Nunavik, signé le 1^{er} décembre 2006.

Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, 1 juillet 1975, 993 R.T.N.U. 243.

CASES CITED

APPLIED:

First Nation of Nacho Nyak Dun v. Yukon, 2017 SCC 58, [2017] 2 S.C.R. 576, revg in part 2015 YKCA 18, 95 C.E.L.R. (3d) 187, revg in part 2014 YKSC 69, 91 C.E.L.R. (3d) 286; *Agraira v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2013 SCC 36, [2013] 2 S.C.R. 559; *Housen v. Nikolaisen*, 2002 SCC 33, [2002] 2 S.C.R. 235; *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov*, 2019 SCC 65, [2019] 4 S.C.R. 653; *Ewert v. Canada*, 2018 SCC 30, [2018] 2 S.C.R. 165.

CONSIDERED:

Canadian Association of Refugee Lawyers v. Canada (Immigration, Refugees and Citizenship), 2020 FCA 196, [2021] 1 F.C.R. 271; *Beckman v. Little Salmon/Carmacks First Nation*, 2010 SCC 53, [2010] 3 S.C.R. 103; *Manitoba Metis Federation Inc. v. Canada (Attorney General)*, 2013 SCC 14, [2013] 1 S.C.R. 623; *Clyde River (Hamlet) v. Petroleum Geo-Services Inc.*, 2017 SCC 40, [2017] 1 S.C.R. 1069; *Castonguay Blasting Ltd. v. Ontario (Environment)*, 2013 SCC 52, [2013] 3 S.C.R. 323.

REFERRED TO:

Larsson v. Canada, [1997] F.C.J. No. 1044 (QL) (C.A.), (1997), 216 N.R. 315; *Systèmes Equinox Inc. v. Canada (Public Works and Government Services)*, 2012 FCA 51, 428 N.R. 303; *Shoan v. Canada (Attorney General)*, 2020 FCA 174; *Strickland v. Canada (Attorney General)*, 2015 SCC 37, [2015] 2 S.C.R. 713; *Bessette v. British Columbia (Attorney General)*, 2019 SCC 31, [2019] 2 S.C.R. 535; *Entertainment Software Association v. Society of Composers, Authors and Music Publishers of Canada*, 2020 FCA 100, [2021] 1 F.C.R. 374; *Sturgeon Lake Cree Nation v. Hamelin*, 2018 FCA 131, 424 D.L.R. (4th) 366; *Canada v. Long Plain First Nation*, 2015 FCA 177, 388 D.L.R. (4th) 209; *Schmidt v. Canada (Attorney General)*, 2018 FCA 55, [2019] 2 F.C.R. 376; *Canada (Attorney General) v. Distribution G.V.A. Inc.*, 2018 FCA 146; *Canada (Citizenship and Immigration) v. Tennant*, 2019 FCA 206, [2020] 1 F.C.R. 231; *Consolidated Fastfrate Inc. v. Western Canada Council of Teamsters*, 2009 SCC 53, [2009] 3 S.C.R. 407; *Revell v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2019 FCA 262, [2020] 2 F.C.R. 355, leave to appeal to S.C.C. refused, [2019] S.C.C.A. No. 478 (QL), [2020] 1 S.C.R. xvi; *Namgis First Nation v. Canada (Fisheries and Oceans)*, 2020 FCA 122, [2020] 4 F.C.R. 678; *Gift Lake Métis Settlement v. Alberta (Aboriginal Relations)*, 2019 ABCA 134 (CanLII), 84 Alta. L.R. (6th) 223; *Procureur général du Québec c. Association canadienne des télécommunications*

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

First Nation of Nacho Nyak Dun c. Yukon, 2017 CSC 58, [2017] 2 R.C.S. 576, infirmant en partie 2015 YKCA 18, 95 C.E.L.R. (3d) 187, infirmant en partie 2014 YKSC 69, 91 C.E.L.R. (3d) 286; *Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559; *Housen c. Nikolaisen*, 2002 CSC 33, [2002] 2 R.C.S. 235; *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, [2019] 4 R.C.S. 653; *Ewert c. Canada*, 2018 CSC 30, [2018] 2 R.C.S. 165.

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Association canadienne des avocats et avocates en droit des réfugiés c. Canada (Immigration, Réfugiés et Citoyenneté), 2020 CAF 196, [2021] 1 R.C.F. 271; *Beckman c. Première nation de Little Salmon/Carmacks*, 2010 CSC 53, [2010] 3 R.C.S. 103; *Manitoba Metis Federation Inc. c. Canada (Procureur général)*, 2013 CSC 14, [2013] 1 R.C.S. 623; *Clyde River (Hameau) c. Petroleum Geo-Services Inc.*, 2017 CSC 40, [2017] 1 R.C.S. 1069; *Dynamitage Castonguay Ltée c. Ontario (Environnement)*, 2013 CSC 52, [2013] 3 R.C.S. 323.

DÉCISIONS MENTIONNÉES :

Larsson c. Canada, 1997 CanLII 6178, [1997] A.C.F. n° 1044 (QL) (C.A.); *Systèmes Equinox Inc. c. Canada (Travaux publics et des Services gouvernementaux)*, 2012 CAF 51; *Shoan c. Canada (Procureur général)*, 2020 CAF 174; *Strickland c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 37, [2015] 2 R.C.S. 713; *Bessette c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, 2019 CSC 31, [2019] 2 R.C.S. 535; *Entertainment Software Association c. Société canadienne des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique*, 2020 CAF 100, [2021] 1 R.C.F. 374; *Sturgeon Lake Cree Nation c. Hamelin*, 2018 CAF 131; *Canada c. Première nation de Long Plain*, 2015 CAF 177; *Schmidt c. Canada (Procureur général)*, 2018 CAF 55, [2019] 2 R.C.F. 376; *Canada (Procureur général) c. Distribution G.V.A. Inc.*, 2018 CAF 146; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Tennant*, 2019 CAF 206, [2020] 1 R.C.F. 231; *Consolidated Fastfrate Inc. c. Western Canada Council of Teamsters*, 2009 CSC 53, [2009] 3 R.C.S. 407; *Revell c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2019 CAF 262, [2020] 2 R.C.F. 355, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée, [2019] C.S.C.R. n° 478 (QL), [2020] 1 R.C.S. xvi; *Première nation des Namgis c. Canada (Pêches et Océans)*, 2020 CAF 122, [2020] 4 R.C.F. 678; *Gift Lake Métis Settlement v. Alberta (Aboriginal Relations)*, 2019 ABCA 134 (CanLII), 84 Alta. L.R. (6th) 223; *Procureur général du Québec c. Association canadienne des télécommunications*

sans fil, 2021 QCCA 730; *Mikisew Cree First Nation v. Canada (Governor General in Council)*, 2018 SCC 40, [2018] 2 S.C.R. 765; *Sattva Capital Corp. v. Creston Moly Corp.*, 2014 SCC 53, [2014] 2 S.C.R. 633; *Namgis First Nation v. Canada (Fisheries and Oceans)*, 2019 FCA 149; *Solosky v. The Queen*, [1980] 1 S.C.R. 821, 1979 CanLII 9; *Haida Nation v. British Columbia (Minister of Forests)*, 2004 SCC 73, [2004] 3 S.C.R. 511, affg 2002 BCCA 147, 99 B.C.L.R. (3d) 209; *Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa*, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339; *Iris Technologies Inc. v. Canada (National Revenue)*, 2020 FCA 117, [2020] G.S.T.C. 25.

AUTHORS CITED

Dylan, Daniel W. “Wildlife Management, Privative Clauses, Standards of Review, and Inuit Qaujimagatuqangit: The Dimensions of Judicial Review in Nunavut” (2021), 34 *Can. J. Admin. L. & Prac.* 265.
Merriam-Webster Dictionary, “integrate”, online: <<https://merriam-webster.com>>.

APPEAL from a decision of the Federal Court (2019 FC 1297) varying a decision of the Nunavik Marine Region Wildlife Board that had set an annual total allowable take of 28 polar bears in the Southern Hudson Bay management unit of the Nunavik Marine Region. Appeal allowed in part, cross appeal dismissed.

APPEARANCES

Nick Dodd and *David Janzen* for appellant/respondent by cross-appeal Makivik Corporation.
Jean-Sébastien Clément and *Alex O'Reilly* for appellant/respondent by cross-appeal Grand Council of the Crees.
Cristina Birks for appellant/respondent by cross-appeal Nunavik Marine Region Wildlife Board.
Pavol Janura and *Vincent Veilleux* for respondent/appellant by cross-appeal.
Christopher C. Rootham for intervener.

SOLICITORS OF RECORD

Dionne Schulze s.e.n.c., Montréal, for appellant/respondent by cross-appeal Makivik Corporation.

sans fil, 2021 QCCA 730; *Mikisew Cree First Nation c. Canada (Gouverneur général en conseil)*, 2018 CSC 40, [2018] 2 R.C.S. 765; *Sattva Capital Corp. c. Creston Moly Corp.*, 2014 CSC 53, [2014] 2 R.C.S. 633; *Première nation de Namgis c. Canada (Pêches et Océans)*, 2019 CAF 149; *Solosky c. La Reine*, [1980] 1 R.C.S. 821, 1979 CanLII 9; *Nation haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts)*, 2004 CSC 73, [2004] 3 R.C.S. 511, confirmant 2002 BCCA 147, 99 B.C.L.R. (3d) 209; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339; *Iris Technologies Inc. c. Canada (Revenu national)*, 2020 CAF 117.

DOCTRINE CITÉE

Dylan, Daniel W. « Wildlife Management, Privative Clauses, Standards of Review, and Inuit Qaujimagatuqangit: The Dimensions of Judicial Review in Nunavut » (2021), 34 *Can. J. Admin. L. & Prac.* 265.
Le Trésor de la Langue Française informatisé, « intégrer », en ligne : <<http://atilf.atilf.fr/tlfv3.htm>>

APPEL d'une décision de la Cour fédérale (2019 CF 1297) visant à modifier une décision du Conseil de gestion des ressources fauniques de la région marine du Nunavik, qui avait établi une prise totale autorisée annuellement de 28 ours blancs pour l'unité de gestion du sud de la baie d'Hudson en ce qui concerne la région marine du Nunavik. Appel accueilli en partie, appel incident rejeté.

ONT COMPARU :

Nick Dodd et *David Janzen* pour l'appelante/intimée dans l'appel incident la Société Makivik.
Jean-Sébastien Clément et *Alex O'Reilly* pour l'appellant/intimé dans l'appel incident le Grand Conseil des Cris.
Cristina Birks pour l'appellant/intimé dans l'appel incident le Conseil de gestion des ressources fauniques de la région marine du Nunavik.
Pavol Janura et *Vincent Veilleux* pour l'intimé/appellant dans l'appel incident.
Christopher C. Rootham pour l'intervenante.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Dionne Schulze s.e.n.c., Montréal, pour l'appelante/intimée dans l'appel incident la Société Makivik.

Gowling WLG (Canada) LLP, Montréal, for appellant/respondent by cross-appeal Grand Council of the Crees.

Borden Ladner Gervais LLP, Montréal, appellant/respondent by cross-appeal Nunavik Marine Region Wildlife Board.

Deputy Attorney General of Canada for respondent/appellant by cross-appeal.

Nelligan O'Brien Payne LLP, Ottawa, for intervener.

Gowling WLG (Canada) S.E.N.C.R.L., s.r.l., Montréal, pour l'appellant/intimé dans l'appel incident le Grand Conseil des Cris.

Borden Ladner Gervais S.E.N.C.R.L., s.r.l., Montréal, pour l'appellant/intimé dans l'appel incident le Conseil de gestion des ressources fauniques de la région marine du Nunavik.

Le sous-procureur général du Canada pour l'intimé/appellant dans l'appel incident.

Nelligan O'Brien Payne s.r.l., Ottawa, pour l'intervenante.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

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

LASKIN J.A.:

LE JUGE LASKIN, J.C.A. :

Table of Contents

Table des matières

	Paragraph
I. Introduction.....	1
II. The NILCA wildlife management regime	15
A. <i>Principles and objective</i>	16
B. <i>The NMRWB's composition and mandate</i>	19
C. <i>Decision-making criteria</i>	23
D. <i>Decision-making process</i>	26
III. The decision-making process for SHB polar bears	29
IV. The application for judicial review	46
V. Relief sought on appeal.....	51
VI. Issues.....	55
VII. Analysis.....	62
A. <i>What are the principles applicable to the interpretation of modern treaties and how do they determine this Court's approach to the review of the Minister's decision? This includes the standard of appellate review and the standard of review applicable to the Minister's decision</i>	62

	Paragraphe
I. Introduction.....	1
II. Régime de gestion des ressources fauniques de l'ARTIN.....	15
A. <i>Principes et objectif</i>	16
B. <i>Composition et attributions du CGRFRMN</i>	19
C. <i>Critères décisionnels</i>	23
D. <i>Processus décisionnel</i>	26
III. Processus décisionnel applicable aux ours blancs du SHB.....	29
IV. Demande de contrôle judiciaire	46
V. Réparation demandée en appel	51
VI. Questions en litige.....	55
VII. Discussion	62
A. <i>Quels sont les principes applicables à l'interprétation des traités modernes et comment déterminent-ils la démarche adoptée par notre Cour à l'égard de la révision de la décision de la ministre? Cela comprend la norme de contrôle applicable en appel et la norme de contrôle applicable à la décision de la ministre</i>	62

(1) Modern treaty interpretation...	62	1) Interprétation des traités modernes.....	62
(2) Appellate standard of review ...	64	2) Norme de contrôle applicable en appel.....	64
(3) Standard of review of the Minister's decision.....	69	3) Norme de contrôle applicable à la décision de la ministre.....	69
B. <i>Did the Minister give full regard to the integration of Nunavik Inuit knowledge of wildlife and wildlife habitat with knowledge gained through scientific research when making her decision?</i>	88	B. <i>La ministre a-t-elle omis de tenir pleinement compte de l'intégration des connaissances des Inuits du Nunavik sur la faune et son habitat aux renseignements apportés par la recherche scientifique afin d'en arriver à sa décision?</i>	88
C. <i>Was the Minister's approach to the Boards' traditional knowledge study in accordance with NILCA and the honour of the Crown?</i>	100	C. <i>La démarche adoptée par la ministre à l'égard de l'étude du savoir traditionnel des Conseils était-elle conforme à l'ARTIN et au principe de l'honneur de la Couronne?</i>	100
D. <i>Does NILCA authorize the Minister's reliance on a "cautious management approach" as justification for limiting Nunavik Inuit harvesting?</i>	114	D. <i>L'ARTIN autorise-t-il la ministre à se fonder sur une « approche de gestion prudente » comme justification pour restreindre la récolte des Inuits du Nunavik?</i>	114
E. <i>Does NILCA authorize the Minister to consider the politics of international trade and/or issues related to CITES (the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Flora and Fauna) when making her decision?</i>	118	E. <i>L'ARTIN autorise-t-il la ministre à tenir compte des politiques du commerce international ou des questions liées à la CITES (Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction) pour en arriver à sa décision?</i>	118
F. <i>Was the Minister's reliance on the 2014 voluntary agreement authorized by NILCA and in accordance with the honour of the Crown?</i>	127	F. <i>L'ARTIN autorise-t-il la ministre à se fonder sur l'accord volontaire de 2014 et la ministre a-t-elle, ce faisant, respecté le principe de l'honneur de la Couronne?</i>	127
G. <i>Was the Minister's decision to vary the non-quota limitations established by the Boards authorized by NILCA? If yes, was it nonetheless unlawful?</i>	140	G. <i>L'ARTIN autorise-t-il la ministre à modifier les limites non quantitatives établies par les Conseils? Dans l'affirmative, est-ce pour autant légal?</i>	140
H. <i>Did the application judge commit reviewable error in granting Makivik's motion to strike out certain portions of the evidence filed by the Attorney General?</i>	147	H. <i>Le juge de première instance a-t-il commis une erreur susceptible de révision en accueillant la requête de Makivik en radiation de certains éléments de preuve produits par le procureur général?</i>	147

I. <i>Should this Court grant declaratory relief?</i>	150
VIII. Proposed disposition	158

I. <i>Notre Cour devrait-elle rendre un jugement déclaratoire?</i>	150
VIII. Dispositif proposé	158

I. Introduction

[1] The *Nunavik Inuit Land Claims Agreement* (NILCA)* is a modern treaty between the Nunavik Inuit, represented by the appellant Makivik Corporation, and the Government of Canada. It applies to the offshore region around northern Quebec, northern Labrador and offshore northern Labrador. The rights that it grants to the Nunavut Inuit are constitutionally protected by section 35 of the *Constitution Act, 1982*.

[2] Among the many important provisions of NILCA is Article 5, which establishes a co-management regime for wildlife in the Nunavik Marine Region (NMR). This regime contemplates decision-making roles for both the Nunavik Marine Region Wildlife Board (NMRWB), established under NILCA, and federal and Nunavut Ministers. It also contemplates that in the operation of the regime, Nunavik Inuit approaches to wildlife management, and Nunavik Inuit traditional knowledge of wildlife and wildlife habitat, will be integrated with knowledge gained through scientific research.

[3] The species subject to this regime include the polar bear. Polar bears are of great cultural, nutritional, social, and economic significance for the Nunavik Inuit. They have harvested polar bears for thousands of years.

[4] This appeal arises from the decision of the Minister of the Environment and Climate Change Canada—the first of its kind by the Minister under NILCA—to vary a decision of the NMRWB. Acting in response to a request by a predecessor of the Minister, the Board had set an annual total allowable take (TAT)—the total number that

* Consistent with the parties' written and oral submissions, and with day-to-day usage outside the courtroom by those concerned with the subject of this appeal, these reasons make frequent use of acronyms. For convenience, a complete list of the acronyms used in these reasons can be found in Appendix 1 attached.

I. Introduction

[1] L'*Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Nunavik* (ARTIN)* est un traité moderne entre les Inuits du Nunavik, représentés par l'appelante la Société Makivik (Makivik) et le gouvernement du Canada. Il s'applique aux zones extracôtières entourant le nord du Québec et le nord du Labrador. Les droits qu'il accorde aux Inuits du Nunavut bénéficient d'une protection constitutionnelle du fait de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

[2] Parmi les nombreuses dispositions importantes de l'ARTIN, le chapitre 5 prévoit un régime de cogestion des ressources fauniques de la région marine du Nunavik (RMN). Ce régime prévoit les rôles décisionnels tant du Conseil de gestion des ressources fauniques de la région marine du Nunavik (CGRFRMN) constitué par l'ARTIN, que des ministres fédéraux et du ministre du Nunavut. Il dispose également que les approches des Inuits du Nunavik en matière de gestion des ressources fauniques et leurs connaissances traditionnelles sur la faune et son habitat sont intégrées aux renseignements apportés par la recherche scientifique.

[3] Les espèces visées par ce régime comprennent l'ours blanc. Les ours blancs jouent un rôle important aux plans culturel, nutritionnel, social et économique pour les Inuits du Nunavik. Ces derniers chassent l'ours blanc depuis des millénaires.

[4] Le présent appel découle de la décision de la ministre de l'Environnement et du Changement climatique — la première en son genre rendue par la ministre aux termes de l'ARTIN — visant à modifier la décision du CGRFRMN. En réponse à une demande du prédécesseur de la ministre, le Conseil avait fixé la prise totale

* En accord avec les observations écrites et orales des parties et au langage couramment employé en dehors de la salle d'audience par les personnes concernées par l'objet du présent appel, nous utiliserons souvent des acronymes dans les présents motifs. Par souci de commodité, la liste complète des acronymes utilisés dans les présents motifs est reproduite à l'annexe 1.

can be lawfully harvested—of 28 bears for polar bears in the Southern Hudson Bay (SHB) management unit of the NMR[†]. In her decision, the Minister reduced the TAT to 23, and also, among other things, established certain non-quota limitations (NQLs) on harvesting that the NMRWB had rejected and rejected certain other NQLs that the NMRWB had established.

[5] Makivik brought an application for judicial review of the Minister's decision in the Federal Court. As first constituted, the application sought both a declaration that the Minister's decision was unauthorized or invalid, and an order quashing the decision and remitting the matter to the Minister to make a new decision. Makivik subsequently amended its notice of application to claim only declaratory relief. It raised a total of 10 issues questioning the Minister's jurisdiction and the reasonableness or correctness of her decision. These included issues as to the role that Inuit traditional knowledge played—or, according to Makivik, should have played—in the Minister's decision.

[6] In its argument in the Federal Court, the NMRWB, a respondent to Makivik's application, also sought declaratory relief, though it did not commence its own application for judicial review. The declarations it sought overlapped to some degree with those sought by Makivik, but were cast in more general terms. In view of this overlap and the manner in which the parties had made their arguments, the application judge dealt with the issues as they had been identified by Makivik.

[7] The application judge dismissed the application (2019 FC 1297, Favel J.). He found fault with the Minister's decision on one of the 10 issues raised by Makivik, that relating to NQLs. However, he exercised his discretion to decline to grant declaratory relief. He

autorisée (PTA) annuellement — le nombre total d'ours pouvant être chassés légalement — à 28 ours blancs pour l'unité de gestion du sud de la baie d'Hudson (SBH) en ce qui concerne la région marine du Nunavik (RMN)[†]. Dans sa décision, la ministre a réduit la PTA à 23, et a notamment établi certaines limites non quantitatives pour la récolte d'ours blancs qui avaient été rejetées par le CGRFRMN, et a rejeté certaines autres limites non quantitatives que le CGRFRMN avait fixées.

[5] Makivik a présenté une demande de contrôle judiciaire de la décision de la ministre à la Cour fédérale. Telle qu'elle était d'abord constituée, la demande visait à obtenir un jugement déclarant que la décision de la ministre était non autorisée ou invalide ainsi qu'une ordonnance annulant la décision et renvoyant l'affaire à la ministre pour qu'elle rende une nouvelle décision. Makivik a par la suite modifié son avis de demande afin de solliciter uniquement un jugement déclaratoire. Au total, elle a soulevé 10 questions, remettant en cause la compétence de la ministre ainsi que le caractère raisonnable ou correct de sa décision. Il s'agissait notamment de questions portant sur le rôle joué par le savoir traditionnel inuit ou, selon Makivik, aurait dû jouer.

[6] Dans son plaidoyer devant la Cour fédérale, le CGRFRMN, un des défendeurs dans la demande de Makivik, sollicitait également un jugement déclaratoire, bien qu'il n'ait pas présenté sa propre demande de contrôle judiciaire. Les jugements déclaratoires qu'il sollicitait chevauchaient dans une certaine mesure ceux sollicités par Makivik, mais ils étaient formulés en termes plus généraux. Compte tenu de ce chevauchement et de la manière dont les parties avaient présenté leurs arguments, le juge de première instance a examiné les questions telles qu'elles avaient été soulevées par Makivik.

[7] Le juge de première instance (le juge Favel) a rejeté la demande (2019 CF 1297). Il a critiqué la décision de la ministre à l'égard de l'une des 10 questions soulevées par Makivik, soit celle concernant les limites non quantitatives. Il a toutefois exercé son pouvoir

[†] Maps showing Polar Bear Management Units in the Arctic and the SHB Subpopulation (Appeal Book, pp. 851, 853) are attached as Appendix 2.

[†] Cartes montrant les unités de gestion des ours blancs en Arctique et la sous-population d'ours blancs du SBH (dossier d'appel, p. 851 et 853), reproduites à l'annexe 2.

found among other things that to grant declaratory relief at the current stage of development of the wildlife management system would adversely affect the parties' intention to improve the system, and would be premature. He also took into account the Supreme Court's call, in *First Nation of Nacho Nyak Dun v. Yukon*, 2017 SCC 58, [2017] 2 S.C.R. 576 [*Nacho Nyak Dun*], at paragraphs 33, 60, for judicial forbearance from closely supervising the conduct of parties to modern treaties.

[8] Makivik, the Grand Council of the Crees (GCC) (which represents the Crees of Eeyou Istchee) and the NMRWB now appeal from the judgment of the application judge dismissing the application. Makivik submits that the application judge made errors of principle, of law, and of mixed fact and law in deciding the issues raised by its application for judicial review, and in declining to grant declaratory relief. It sets out a series of declarations that it submits this Court should grant.

[9] Both the GCC and the NMRWB also allege errors on the part of the application judge, and seek declaratory relief. The declarations that they claim are cast in terms different from, though they again in part overlap with, those sought by Makivik.

[10] The respondent, the Attorney General of Canada, cross-appeals from the granting by the application judge of a motion by Makivik to strike out a portion of an affidavit of Dr. Rachel Vallender, filed by the Attorney General. The motion was brought on the basis that the targeted portions of the affidavit set out new information that had not been available to the Minister when she made her decision, and was therefore inadmissible on judicial review. The Attorney General submits that the evidence struck out was relevant to the exercise of the Federal Court's discretion (and potentially also this Court's discretion) whether to grant declaratory relief.

discrétionnaire de refuser de rendre un jugement déclaratoire. Il a notamment conclu que le fait de rendre un jugement déclaratoire au stade actuel du développement du système de gestion des ressources fauniques nuirait à l'intention des parties d'améliorer le système, et serait prématuré. Il a également tenu compte de l'arrêt de la Cour suprême *First Nation of Nacho Nyak Dun c. Yukon*, 2017 CSC 58, [2017] 2 R.C.S. 576 [*Nacho Nyak Dun*], aux paragraphes 33 et 60, à l'égard d'une certaine retenue dans le fait de surveiller étroitement la conduite des parties aux traités modernes.

[8] Makivik, le Grand Conseil des Cris (GCC) (qui représente les Cris d'Eeyou Istchee) et le CGRFRMN interjettent maintenant appel de la décision du juge de première instance qui a rejeté la demande. Makivik soutient que le juge de première instance a commis des erreurs de principe, des erreurs de droit et des erreurs mixtes de fait et de droit, en tranchant les questions soulevées dans sa demande de contrôle judiciaire, et en refusant de rendre un jugement déclaratoire. Elle énonce une série de déclarations que, selon elle, notre Cour devrait accorder.

[9] Tant le GCC que le CGRFRMN allèguent que le juge de première instance a commis des erreurs, et sollicitent un jugement déclaratoire. Les jugements déclaratoires qu'ils sollicitent sont formulés dans des termes différents de ceux sollicités par Makivik, bien qu'ils chevauchent encore ces derniers dans une certaine mesure.

[10] L'intimé, le procureur général du Canada, interjette un appel incident de la décision du juge de première instance qui a accueilli une requête de Makivik en radiation d'une partie d'un affidavit de M^{me} Rachel Vallender, déposé par le procureur général. La requête a été présentée au motif que des parties ciblées de l'affidavit contenaient de nouveaux renseignements qui n'avaient pas été mis à la disposition de la ministre au moment où elle a rendu sa décision, et qui étaient donc inadmissibles aux fins du contrôle judiciaire. Le procureur général soutient que les éléments de preuve radiés étaient pertinents pour l'exercice du pouvoir discrétionnaire de la Cour fédérale (et peut-être aussi de notre Cour) de rendre un jugement déclaratoire.

[11] For the reasons that follow, I would allow the appeal in part, grant declaratory relief, and dismiss the cross-appeal.

[12] In explaining why I reach these conclusions, I will first review the wildlife management regime set out in NILCA, and the decision-making process for which it provides. I will then consider in turn the issues raised by the parties.

[13] Before proceeding further, I should mention two additional points of context. First, the Minister's decision in issue in this proceeding was made in relation to both the decision of the NMRWB under NILCA and the identical decision of the Eeyou Marine Region Wildlife Board (EMRWB) under the parallel wildlife co-management regime set out in the Eeyou Marine Region Land Claims Agreement (EMRLCA) [Agreement between the Crees of Eeyou Istchee and Her Majesty the Queen in right of Canada concerning the Eeyou Marine Region]. EMRLCA is a modern treaty between the Crees of Eeyou Istchee and the Government of Canada, which covers an area off the Quebec shore in the eastern James Bay and southern Hudson Bay. Given the nature of the relationship between the two regimes and the decisions of the two Boards, as well as the scope of the Minister's decision, I will follow the lead of the parties in referring almost exclusively to the provisions of NILCA and the decision made under it. The conclusions that apply under NILCA also apply under EMRLCA.

[14] Second, the Minister of the Environment, Government of Nunavut, also rendered a decision varying the decision of the NMRWB and the EMRWB on substantially the same terms as the federal Minister, under provisions of NILCA and the EMRLCA very similar to those invoked by the federal Minister. Makivik has commenced an application for judicial review in the Nunavut Court of Justice of the Nunavut Minister's decision. Counsel for Makivik advise that that application is being held in abeyance pending the outcome of this proceeding. The Attorney General of Nunavut was an intervener in the Federal Court, but does not appear in this appeal.

[11] Pour les motifs qui suivent, j'accueillerais l'appel en partie, je rendrais un jugement déclaratoire et je rejetterais l'appel incident.

[12] Pour expliquer comment je parviens à ces conclusions, j'examinerai d'abord le régime de gestion des ressources fauniques établi par l'ARTIN, ainsi que le processus décisionnel qu'il prévoit. J'examinerai ensuite à tour de rôle les questions soulevées par les parties.

[13] Avant de poursuivre, je dois mentionner deux éléments contextuels supplémentaires. En premier lieu, la décision en cause rendue par la ministre dans la présente instance fait suite à la décision du CGRFRMN aux termes de l'ARTIN et à la décision identique du Conseil de gestion des ressources fauniques de la région marine d'Eeyou (CGRFRME) sous le régime parallèle de cogestion des ressources fauniques établi par l'Accord sur les revendications territoriales concernant la région marine d'Eeyou (ARTRME) [Accord entre les Cris d'Eeyou Istchee et Sa Majesté la Reine du chef du Canada sur la région marine d'Eeyou]. L'ARTRME est un traité moderne entre les Cris d'Eeyou Istchee et le gouvernement du Canada, qui couvre une zone extracôtière du Québec située dans l'est de la baie James et la partie sud de la baie d'Hudson. Compte tenu de la nature de la relation entre les deux régimes et des décisions rendues par les deux Conseils ainsi que de la portée de la décision de la ministre, je suivrai la voie tracée par les parties, en me reportant presque exclusivement aux dispositions de l'ARTIN et à la décision rendue sous le régime de ce dernier. Les conclusions qui s'appliquent à l'ARTIN s'appliquent également à l'ARTRME.

[14] En second lieu, le ministre de l'Environnement du Nunavut a également rendu une décision modifiant la décision du CGRFRMN et du CGRFRME dont les termes sont essentiellement les mêmes que ceux employés par la ministre fédérale, en vertu des dispositions de l'ARTIN et de l'ARTRME, très semblable à ce qui a été invoqué par la ministre fédérale. Makivik a déposé une demande de contrôle judiciaire de la décision du ministre du Nunavut, devant la Cour de justice du Nunavut. Les avocats de Makivik indiquent que cette demande a été mise en suspens en attendant l'issue de la présente instance. Le procureur général du Nunavut est intervenu

devant la Cour fédérale, mais n’a pas comparu dans le cadre du présent appel.

II. The NILCA wildlife management regime

[15] NILCA came into force in 2008. As mentioned above, Article 5 deals with wildlife management. It is one of many topics that NILCA addresses.

A. Principles and objective

[16] Article 5 begins with statements of the principles that it recognizes and reflects, as well as its objective. By section 5.1.2, these principles include that

- “Nunavik Inuit are traditional and current users of wildlife and other resources of the NMR and have developed particular knowledge and understanding of the region and resources” (paragraph 5.1.2(c));
- “there is a need for an effective system of wildlife management that respects Nunavik Inuit harvesting rights and priorities” (paragraph 5.1.2(f));
- “the wildlife management system and the exercise of Nunavik Inuit harvesting rights are governed by and subject to the principles of conservation” (paragraph 5.1.2(h));
- “Nunavik Inuit shall have an effective role in all aspects of wildlife management” (paragraph 5.1.2(i)); and
- “Government [defined in section 1.1 as “the Government of Canada or the Government of Nunavut, or both, as the context requires”] has ultimate responsibility for wildlife management and agrees to exercise this responsibility in the NMR in accordance with the provisions of [Article 5]” (paragraph 5.1.2(j)).

II. Régime de gestion des ressources fauniques de l’ARTIN

[15] L’ARTIN est entré en vigueur en 2008. Comme il a été mentionné précédemment, le chapitre 5 traite de la gestion des ressources fauniques. Il s’agit de l’un des nombreux sujets visés par l’ARTIN.

A. Principes et objectif

[16] Le chapitre 5 commence par des énoncés de principes qu’il reconnaît et reflète ainsi que ses objectifs. L’article 5.1.2 énonce les principes directeurs suivants :

- « les Inuit du Nunavik sont des utilisateurs – traditionnels et actuels – des ressources fauniques et des autres ressources de la RMN et ont acquis une connaissance et une compréhension particulières de la région et de ses ressources » (alinéa 5.1.2(c));
- « il est nécessaire d’établir un système efficace de gestion des ressources fauniques qui respecte les droits et priorités des Inuit du Nunavik en matière de récolte » (alinéa 5.1.2(f));
- « le système de gestion des ressources fauniques et l’exercice des droits de récolte des Inuit du Nunavik sont régis par les principes de la conservation » (alinéa 5.1.2(h));
- « les Inuit du Nunavik participent concrètement à tous les aspects de la gestion des ressources fauniques » (alinéa 5.1.2(i));
- « le gouvernement [défini à l’article 1.1 “s’entend, selon le contexte, soit du gouvernement du Canada, soit du gouvernement du Nunavut ou des deux”] demeure responsable de la gestion des ressources fauniques et convient d’exercer cette responsabilité dans la RMN conformément aux dispositions du [chapitre 5] » (alinéa 5.1.2(j)).

[17] The objective of Article 5 is stated in section 5.1.3 to be to create a wildlife management system for the NMR that, among other things,

- “defines and protects Nunavik Inuit harvesting rights” (paragraph 5.1.3(a));
- “promotes the long-term economic, social and cultural interests of Nunavik Inuit” (paragraph 5.1.3(d));
- “recognizes the value of Nunavik Inuit approaches to wildlife management and Nunavik Inuit knowledge of wildlife and wildlife habitat and integrates those approaches with knowledge gained through scientific research” (paragraph 5.1.3(f)); and
- “establishes the NMRWB to make decisions pertaining to wildlife management” (paragraph 5.1.3(i)).

[18] Sections 5.1.4 and 5.1.5 elaborate on the content and application of the principles of conservation. By section 5.1.4, “[t]he principles of conservation will be interpreted and applied giving full regard to the principles and objective outlined in sections 5.1.2 and 5.1.3 and the rights and obligations set out in this Article.” Section 5.1.5 states that for the purposes of Article 5, the principles of conservation are:

- (a) the maintenance of the natural balance of ecological systems within the NMR;
- (b) the maintenance of vital, healthy wildlife populations capable of sustaining harvesting needs as defined in [Article 5];
- (c) the protection of wildlife habitat; and
- (d) the restoration and revitalization of depleted populations of wildlife and wildlife habitat.

B. The NMRWB’s composition and mandate

[19] Part 5.2 of NILCA establishes the NMRWB as an institution of public government. It consists of

[17] L’objet du chapitre 5 est énoncé à l’article 5.1.3 et vise à créer un système de gestion des ressources fauniques pour la RMN, lequel :

- « définit et sauvegarde les droits de récolte des Inuit du Nunavik » (alinéa 5.1.3(a));
- « favorise les intérêts économiques, sociaux et culturels à long terme des Inuit du Nunavik » (alinéa 5.1.3(d));
- « reconnaît la valeur des modes de gestion des ressources fauniques des Inuit du Nunavik, ainsi que leur connaissance desdites ressources et de leur habitat, et intègre ces façons de faire aux connaissances qu’apporte la recherche scientifique » (alinéa 5.1.3(f));
- « crée le CGRFRMN, chargé de la prise de décisions en matière de gestion des ressources fauniques » (alinéa 5.1.3(i)).

[18] Les articles 5.1.4 et 5.1.5 précisent le contenu et l’application des principes de conservation. En application de l’article 5.1.4, « [l]es principes de conservation seront interprétés et appliqués en tenant pleinement compte des principes et des objectifs énoncés aux articles 5.1.2 et 5.1.3 et des droits et obligations prévus au présent chapitre ». L’article 5.1.5 indique qu’« [a]ux fins du [chapitre 5], les principes de conservation sont les suivants :

- (a) le maintien de l’équilibre naturel des systèmes écologiques dans la RMN;
- (b) le maintien en santé des populations fauniques vitales, de manière à satisfaire les besoins en matière de récolte prévus par le [chapitre 5];
- (c) la protection de l’habitat des ressources fauniques;
- (d) la reconstitution des populations de ressources fauniques en déclin et la revitalisation de leur habitat.

B. Composition et attributions du CGRFRMN

[19] La partie 5.2 de l’ARTIN crée le CGRFRMN en tant qu’institution gouvernementale. Le CGRFRMN

seven members: three appointed by Makivik, two by federal ministers, one by a Nunavut minister, and a chairperson chosen jointly by a federal and a Nunavut minister from nominations provided by the other members.

[20] The mandate of the NMRWB is set out in section 5.2.3. According to this provision, the NMRWB is to be “the main instrument of wildlife management in the NMR and the main regulator of access to wildlife and have the primary responsibility in relation thereto in the manner described in [NILCA].” Section 5.2.3 goes on to specify the functions of the NMRWB as including, among other things,

- with an exception not relevant here, “establishing, modifying or removing levels of total allowable take for a species, stock or population of wildlife ... in accordance with sections 5.2.10 and 5.2.11” (paragraph 5.2.3(a)); and
- “establishing, modifying or removing non-quota limitations [defined in section 5.1.1 as ‘a limitation of any kind, except a total allowable take’] in accordance with sections 5.2.19 to 5.2.22” (paragraph 5.2.3(e)).

[21] Section 5.2.10 states that subject to the terms of Article 5, and to one exception (again not relevant here), the NMRWB shall have “sole authority to establish or modify or remove from time to time as circumstances require levels of total allowable take or harvesting for all species in the NMR.” By section 5.2.19, the NMRWB has “sole authority to establish, modify or remove, from time to time and as circumstances require, non-quota limitations on harvesting in the NMR.”

[22] Part 5.5 of NILCA addresses decisions made under Article 5. Section 5.5.1 states that judicial review of decisions of the NMRWB shall be available on the grounds set out in the *Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, at the motion of a person personally aggrieved

se compose de sept membres, dont trois sont nommés par Makivik, deux par les ministres fédéraux, un est nommé par le ministre du gouvernement du Nunavut, et un président est choisi conjointement par un ministre fédéral et un ministre du Nunavut parmi les candidats proposés par les autres membres.

[20] Les attributions du CGRFRMN sont énoncées à l’article 5.2.3, qui prévoit que le CGRFRMN est « le principal mécanisme de gestion des ressources fauniques dans la RMN et de réglementation de l’accès à ces ressources, et il assume la responsabilité première à cet égard de la manière prévue par [l’ARTIN] ». L’article 5.2.3 précise les fonctions du CGRFRMN, notamment :

- à une exception près, qui n’est pas pertinente en l’espèce, « établir, modifier ou supprimer les niveaux de prises totales autorisées pour une espèce, un stock ou une population d’une ressource faunique [...], conformément aux articles 5.2.10 et 5.2.11 » (alinéa 5.2.3(a)); et
- « établir, modifier ou supprimer les limites non quantitatives [définies à l’article 5.1.1 comme étant “tout type de limite – à l’exception d’une prise totale autorisée”, conformément aux articles 5.2.19 à 5.2.22 » (alinéa 5.2.3(e)).

[21] L’article 5.2.10 énonce que, sous réserve des conditions prévues au chapitre 5 et d’une exception (encore une fois, non pertinente en l’espèce), « le CGRFRMN a le pouvoir exclusif d’établir, de modifier ou de supprimer de temps à autre, selon les circonstances, les prises totales autorisées ou les quantités récoltées pour toutes les espèces de la RMN ». Selon l’article 5.2.19, « le CGRFRMN a le pouvoir exclusif d’établir, de modifier ou de supprimer, de temps à autre, selon les circonstances, les limites non quantitatives applicables aux activités de récolte dans la RMN ».

[22] La partie 5.5 de l’ARTIN traite des décisions rendues en vertu du chapitre 5. L’article 5.5.1 dispose que le contrôle judiciaire des décisions du CGRFRMN peut être demandé pour les motifs prévus dans la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7, par toute

or materially affected by the decision. Section 5.5.2 is a privative clause barring all other forms of review of the NMRWB's decisions. There are no similar provisions applicable to decisions of the Minister. However, the parties agree that her decisions are subject to judicial review.

C. *Decision-making criteria*

[23] Part 5.5 includes provisions setting criteria for decision making applicable to both the NMRWB and the Minister. Key among them is paragraph 5.5.3(a), which stipulates that “[d]ecisions of the NMRWB or a Minister made in relation to Parts 5.2 and 5.3 [which deal with harvesting] shall restrict or limit Nunavik Inuit harvesting only to the extent necessary ... to effect a conservation purpose in accordance with sections 5.1.4 and 5.1.5.”

[24] Subsection 5.5.4.1 is also important in considering the issues raised by the parties as to the Minister's entitlement to consider certain agreements. It reads as follows:

Certain populations of wildlife found in the NMR cross jurisdictional boundaries and are harvested outside the NMR by persons resident elsewhere. Accordingly, the NMRWB and the Minister in exercising their responsibilities in relation to section 5.2.3, paragraphs 5.2.4 (b), (c), (d), (f), (h), and sections 5.2.10 to 5.2.22, 5.3.8, 5.3.10 and 5.3.11 shall also take account of harvesting activities outside the NMR and the terms of domestic interjurisdictional agreements or international agreements pertaining to such wildlife.

[25] Section 5.1.1 defines “international agreement” as “a wildlife agreement between the Government of Canada and one or more foreign states or associations of foreign states.”

D. *Decision-making process*

[26] By section 5.5.6, all decisions of the NMRWB in relation to certain specified matters within Government

personne lésée ou touchée de façon importante par une décision. L'article 5.5.2 est une disposition privative qui interdit toutes les autres formes de révision des décisions du CGRFRMN. Aucune disposition semblable ne s'applique aux décisions rendues par le ministre. Les parties conviennent toutefois que ses décisions sont susceptibles de contrôle judiciaire.

C. *Critères décisionnels*

[23] La partie 5.5 renferme des dispositions qui établissent les critères décisionnels applicables au CGRFRMN et au ministre. Parmi les principaux critères, il convient de mentionner l'alinéa 5.5.3(a), qui dispose que « [l]es décisions prises par le CGRFRMN ou par un ministre en application des parties 5.2 et 5.3 ne peuvent restreindre ou limiter les activités de récolte des Inuit du Nunavik que dans la mesure nécessaire à la réalisation [...] [d']un objectif de conservation valable conformément aux articles 5.1.4 et 5.1.5 ».

[24] Le paragraphe 5.5.4.1 est également important compte tenu des questions soulevées par les parties quant au droit du ministre de tenir compte de certaines ententes. Il est ainsi libellé :

Certaines populations d'animaux sauvages de la RMN se déplacent hors de cette région et sont alors récoltées par des personnes qui ne résident pas dans la RMN. Par conséquent, dans l'exercice des responsabilités qui leur incombent en vertu de l'article 5.2.3, des alinéas 5.2.4(b), (c), (d), (f) et (h) et des articles 5.2.10 à 5.2.22, 5.3.8, 5.3.10 et 5.3.11, le CGRFRMN et le ministre doivent tenir compte des activités de récolte pratiquées à l'extérieur de la RMN et des conditions prévues par les ententes multigouvernementales intérieures ou les ententes internationales relatives aux animaux sauvages visés.

[25] L'article 5.1.1 définit une « entente internationale » comme « une entente sur les ressources fauniques conclue par le gouvernement du Canada et soit un ou plusieurs États étrangers, soit une ou plusieurs associations d'États étrangers ».

D. *Processus décisionnel*

[26] Aux termes de l'article 5.5.6, toutes les décisions prises par le CGRFRMN concernant des questions

of Canada (as opposed to Nunavut) jurisdiction, including establishing levels of TAT and establishing NQLs, are to be made following the decision-making process set out in sections 5.5.7 to 5.5.13.

[27] These provisions establish a two-way, conversation-like process (see *Nacho Nyak Dun*, at paragraph 55) that begins with the NMRWB sending the Minister an initial decision, which is not to be made public (section 5.5.7). The Minister must then either accept the decision and notify the NMRWB in writing of its acceptance, or reject it, and “give the NMRWB reasons in writing for so doing” (section 5.5.8). There is no provision for variation at this stage.

[28] Where the Minister rejects the initial decision, the NMRWB must reconsider the decision in light of the Minister’s reasons, and then make and forward to the Minister a final decision, which it may make public (section 5.5.11). The Minister may then accept, reject or vary the final decision, and must again provide reasons in the event of a rejection or variation (section 5.5.12). Where the Minister decides to accept or vary the final decision, the Minister is to “proceed forthwith to do all things necessary to implement the final decision or the final decision as varied” (section 5.5.13).

III. The decision-making process for SHB polar bears

[29] By section 5.2.18 of NILCA, the NMRWB is to conduct its review for various species, stocks or populations from time to time as requested by, among others, the appropriate Minister.

[30] In January 2012, following a significant increase in the polar bear harvest in 2010–2011, and in response to a letter from the then chair of the NMRWB expressing concern that other processes were pre-empting the NMRWB’s mandate, the then federal Minister of the Environment asked the NMRWB to establish a level of TAT for each subpopulation of polar bears in the NMR, and to work toward the development of a management plan. There are three subpopulations of polar bears in the

précises relevant de la compétence du gouvernement du Canada (et non de celle du Nunavut), notamment l’établissement des niveaux de PTA et des limites non quantitatives, doivent être prises conformément au processus décisionnel prévu aux articles 5.5.7 à 5.5.13.

[27] Ces dispositions prévoient un dialogue engageant les deux parties (voir l’arrêt *Nacho Nyak Dun*, au paragraphe 55). Après avoir pris une décision, le CGRFRMN la transmet au ministre. Toutefois, le CGRFRMN ne la communique pas au public (article 5.5.7). Le ministre soit accepte la décision et avise le CGRFRMN par écrit, soit rejette la décision et « communique par écrit les motifs du rejet au CGRFRMN » (article 5.5.8). Aucune disposition ne prévoit des modifications à ce stade.

[28] Si le ministre rejette une décision du CGRFRMN, ce dernier réexamine sa décision à la lumière des motifs écrits fournis par le ministre et il prend sa décision finale, qu’il transmet au ministre. Le CGRFRMN peut communiquer cette décision finale au public (article 5.5.11). Le ministre peut accepter, rejeter ou modifier la décision finale, et doit motiver son rejet ou la modification de la décision (article 5.5.12). Si le ministre décide d’accepter ou de modifier la décision finale, il « prend sans délai toutes les mesures nécessaires à la mise en œuvre de la décision finale originale ou modifiée » (article 5.5.13).

III. Processus décisionnel applicable aux ours blancs du SBH

[29] Aux termes de l’article 5.2.18 de l’ARTIN, le CGRFRMN procède, de temps à autre, à l’examen à l’égard de divers stocks, espèces, ou populations sur présentation d’une demande en ce sens par le ministre compétent, entre autres.

[30] En janvier 2012, après une augmentation importante de la récolte d’ours blancs en 2010–2011 et en réponse à une lettre du président du CGRFRMN de l’époque se disant préoccupé par le fait que d’autres instances s’étaient approprié les attributions du CGRFRMN, le ministre fédéral de l’Environnement de l’époque a demandé au CGRFRMN d’établir un niveau de PTA pour chaque sous-population d’ours blancs dans la RMN et de travailler à l’établissement d’un plan de gestion. Il

NMR: Davis Strait, Foxe Basin and SHB. The NMRWB decided to focus first on the SHB management unit. Not only Nunavik Inuit, but also Nunavut Inuit and the Crees of Eeyou Istchee, harvest polar bears in SHB.

[31] After a delay pending completion of an aerial survey of the polar bear population, the NMRWB convened a three-day public hearing in Inukjuak, Quebec in February 2014, and invited pre-hearing written submissions. More than a dozen parties filed written submissions, and most of these parties also made oral submissions at the hearing. The parties included government departments, aboriginal organizations, environmental non-governmental organizations, local Inuit hunting groups, and individual Inuit hunters.

[32] Following the hearing, the NMRWB concluded that it required further information from users of the resource before it could make a decision. It commissioned a study of Inuit traditional knowledge (ITK) of polar bears, which entailed interviewing elders, hunters, and local officials in three Nunavik communities. The results of the study were summarized in a seven-page table. While the NMRWB retained a third party to prepare a final report, only the summary was available at the time of the decisions of the NMRWB and the Minister in relation to the SHB subpopulation. The final report did not become available until May 2018; it was not part of the record before the application judge, and is not before this Court.

[33] The NMRWB proceeded to make its decision and forward it to the Minister. Its decision set the TAT for SHB polar bears at 28 bears per year, a level that it saw as representing the low end of estimated past annual harvests, and as having allowed the population to remain relatively stable. It concluded that the Crees of Eeyou Istchee would be permitted to harvest at least one polar

y a trois sous-populations d'ours blancs qui fréquentent la RMN : une dans le détroit de Davis, une autre dans le bassin Foxe et, enfin, une autre dans le SBH. Le CGRFRMN a choisi d'abord de réviser l'unité de gestion du SBH. Il n'y a pas que les Inuits du Nunavik qui chassent les ours blancs dans le SBH, il y a aussi les Inuits du Nunavut et les Cris d'Eeyou Istchee.

[31] Après avoir attendu un certain temps les résultats d'un relevé aérien sur la population d'ours blancs, le CGRFRMN a convoqué une audience publique de trois jours à Inukjuak, au Québec, en février 2014 et a invité toutes les parties qui souhaitaient y participer à déposer des observations écrites avant l'audience. Plus d'une douzaine de parties ont déposé des observations écrites et la plupart d'entre elles ont également présenté des observations de vive voix à l'audience. Ces parties comprenaient des ministères gouvernementaux, des organisations autochtones, des organisations non gouvernementales à vocation environnementale, des groupes de chasseurs inuits locaux et des chasseurs inuits individuels.

[32] Après l'audience, le CGRFRMN a conclu qu'il avait besoin de renseignements supplémentaires des utilisateurs de la ressource pour pouvoir en arriver à une décision. Il a commandé une étude du savoir traditionnel inuit (STI) sur l'ours blanc, ce qui a mené à des entrevues avec des aînés, des chasseurs et des représentants locaux des trois collectivités du Nunavik. Les résultats de l'étude ont été résumés dans un tableau de sept pages. Bien que le CGRFRMN ait confié à une tierce partie la rédaction d'un rapport final, seul le résumé était disponible au moment des décisions du CGRFRMN et de la ministre en ce qui concerne la sous-population du SBH. Le rapport final n'a été disponible qu'en mai 2018; il ne faisait pas partie du dossier dont le juge de première instance était saisi, et il n'a pas été soumis à notre Cour.

[33] Le CGRFRMN a ensuite pris sa décision et l'a transmise à la ministre. Dans la décision, la PTA a été fixée à une récolte de 28 ours blancs par année, un niveau qu'il a considéré comme correspondant au nombre minimal estimatif d'ours blancs capturés chaque année, et ayant permis à la population de demeurer relativement stable. Il a conclu que les Cris d'Eeyou Istchee

bear of the 28. It also decided that there should be no requirement of sex-selective harvesting, but set out nine other NQLs.

[34] In explaining its decision on the TAT, the NMRWB stated that, while further work was required to improve the way by which ITK is brought together with knowledge gained by scientific research for decision-making, it had made efforts to consider knowledge from all sources. This included the available ITK. It added that based on the information it had gathered, it had concluded that the SHB polar bear subpopulation continued to be relatively healthy, despite environmental changes, and that historical harvest levels had been sustainable. It noted that while some scientific data indicated that polar bears' body condition was deteriorating, Inuit had not observed a similar trend.

[35] The NMRWB also set out the basis for its decision not to require sex-selective harvesting. It noted among other things that according to harvest records, Nunavik Inuit had historically harvested SHB polar bears at a 2:1 (male:female) ratio, so that legislating that requirement would be contrary to the "only to the extent necessary" provision of NILCA section 5.5.3.

[36] In listing the nine NQLs that its decision would establish, the NMRWB advised that a majority of them had been adapted from the 1984 agreement on polar bear hunting between the Quebec government and the Nunavik Fishing and Trapping Association and from recent voluntary agreements.

[37] The Deputy Minister of Environment Canada (acting for the Minister during an electoral period), rejected the NMRWB's decision, and in particular the 28-bear TAT, under paragraph 5.5.3(a) of NILCA (quoted in part above at paragraph 23). In his letter advising the NMRWB of the rejection, the Deputy Minister expressed the view that a regional TAT of 28 polar bears

seraient autorisés à capturer au moins un ours blanc sur les 28. Il a également conclu que la récolte sélective en fonction du sexe ne devrait pas être imposée, mais a établi neuf autres limites non quantitatives.

[34] En motivant sa décision sur la PTA, le CGRFRMN a mentionné que, bien que d'autres travaux soient nécessaires pour améliorer la façon dont les connaissances des Inuits du Nunavik sont intégrées à la recherche scientifique aux fins de la prise des décisions, le CGRFRMN a déployé des efforts pour tenir pleinement compte des connaissances provenant de toutes les sources, y compris le STI disponible. Il a ajouté que, selon les renseignements qu'il avait recueillis, il avait conclu que la sous-population d'ours blancs du SBH demeurerait relativement en bonne santé malgré les changements environnementaux, et que les niveaux de récolte historiques avaient été viables. Il a souligné que, bien que certaines données scientifiques aient indiqué que la condition physique des ours blancs se détériorait, les Inuits n'avaient pas observé la même tendance.

[35] Le CGRFRMN a également expliqué le fondement de sa décision de ne pas exiger une récolte sélective en fonction du sexe. Il a notamment souligné que, selon les dossiers de récolte, les Inuits du Nunavik avaient de tout temps capturé des ours blancs du SBH selon un ratio de deux mâles pour une femelle, de sorte que le fait de mettre en place cette exigence par voie législative irait à l'encontre du libellé « que dans la mesure nécessaire » de l'article 5.5.3 de l'ARTIN.

[36] En énumérant les neuf limites non quantitatives que sa décision établirait, le CGRFRMN a indiqué que la majorité d'entre elles s'inspiraient de l'entente de 1984 sur la chasse à l'ours blanc conclue entre le gouvernement du Québec et la Nunavik Hunting, Fishing and Trapping Association, et d'accords volontaires récents.

[37] Le sous-ministre de l'Environnement du Canada (agissant pour le ministre pendant la période électorale) a rejeté la décision du CGRFRMN, et plus précisément la PTA établie à 28 ours blancs conformément à l'alinéa 5.5.3(a) de l'ARTIN (cité en partie ci-dessus, au paragraphe 23). Dans sa lettre informant le CGRFRMN de sa décision de rejet, le sous-ministre s'est dit d'avis

was likely not sustainable. He went on to state that “a maximum sustainable harvest of 4.5 percent should not be exceeded as it could cause the population to decline.”

[38] The letter also stated that in reconsidering its decision, the NMRWB should include a sex-selective harvest of two males to one female. In addition, the letter asked that a voluntary agreement on harvesting levels that had been concluded in 2014 be considered in the reconsideration process, on the basis that it was a “domestic interjurisdictional [agreement]” within the meaning of NILCA subsection 5.5.4.1 (quoted above at paragraph 24). The Deputy Minister’s letter made no mention of ITK or of any reservations concerning it. The letter also said nothing about the nine NQLs that the NMRWB had included in its decision.

[39] In accordance with the process set out in NILCA, the NMRWB reconsidered its decision in light of the written reasons provided by the Deputy Minister, and issued and sent to the Minister its final decision.

[40] The decision reaffirmed the TAT of 28 bears, which it again described as at the low-end of historical Nunavik Inuit harvests. It also rejected the recommendation for a sex-selective harvest, which, it stated, would go against traditional Inuit values, upset the natural balance of wildlife populations, and tend to remove the fittest breeders. The decision referred in some detail to the available ITK. It disagreed with the characterization of the 2014 voluntary agreement as a “domestic interjurisdictional agreement,” and noted that, in any case, the agreement was expressly entered into “without prejudice to the decision-making processes defined in the applicable Land Claims Agreements.” With respect to NQLs, it stated that “[b]ecause neither government offered concerns about the non-quota limitations proposed initially, the Boards [had] maintained them, in their entirety, within the final decision.”

qu’une PTA de 28 ours blancs pour la région ne permettrait probablement pas de conserver une population viable. Il a mentionné [TRADUCTION] « qu’il y a lieu de ne pas dépasser un taux maximal de récolte durable de 4,5 %, car un taux plus élevé pourrait entraîner un déclin de la population ».

[38] Dans la lettre, il était également mentionné qu’en réexaminant sa décision, le CGRFRMN devrait inclure une récolte sélective en fonction du sexe selon un ratio de deux mâles pour une femelle. En outre, dans la lettre, on lui demandait de prendre en compte dans le processus de réexamen un accord volontaire sur les niveaux de récolte, conclu en 2014 au motif qu’il constituait une « entent[e] multigouvernemental[e] intérieur[e] » au sens du paragraphe 5.5.4.1 de l’ARTIN (précité, au paragraphe 24). Dans sa lettre, le sous-ministre ne faisait aucunement mention du STI ou de réserves à ce sujet. La lettre ne faisait également aucune référence aux neuf limites non quantitatives que le CGRFRMN avait incluses dans sa décision.

[39] Conformément à la procédure prévue à l’ARTIN, le CGRFRMN a réexaminé sa décision à la lumière des motifs écrits fournis par le sous-ministre et a transmis sa décision finale à la ministre.

[40] Dans sa décision, le CGRFRMN a confirmé la PTA de 28 ours, qui était encore une fois décrite comme le nombre minimal de récoltes historiques des Inuits du Nunavik. Le CGRFRMN a rejeté la recommandation sur la mise en œuvre d’un système de récolte sélective en fonction du sexe en indiquant que cela irait à l’encontre des valeurs traditionnelles des Inuits, bouleverserait l’équilibre naturel des populations fauniques et tendrait à éliminer les animaux qui sont les plus aptes à se reproduire. La décision faisait référence de façon assez détaillée au STI disponible. Le CGRFRMN était en désaccord avec le fait de qualifier l’accord volontaire de 2014 d’« entent[e] multigouvernemental[e] intérieur[e] » et a souligné qu’en tout état de cause, l’entente avait été expressément établie [TRADUCTION] « sous réserve des processus décisionnels définis dans les accords sur les revendications territoriales applicables ». En ce qui concerne les limites non quantitatives, [TRADUCTION] « [l]es Conseils ont également conservé dans leur

[41] After the NMRWB had rendered its final decision but before the Minister had rendered hers, Environment and Climate Change Canada (ECCC) officials met with the NMRWB and raised for the first time some of their concerns relating to the NQLs included in the Board's final decision. They followed up the meeting by sending to the NMRWB a chart setting out their concerns. The NMRWB responded in a letter to ECCC stating that it was "greatly concerned that this exchange is coming after the final decision was issued," and that it was especially disappointing when ECCC had the opportunity to raise these issues through its technical advisors during the Boards' deliberations, but failed to do so.

[42] The Minister varied the NMRWB's final decision. She reduced the annual TAT from 28 to 23, of which one was expected to be allocated to the Cree of Eeyou Istchee. Further, while she accepted certain NQLs included in the NMRWB's final decision, she also added others—most notably, the requirement of a sex-selective harvest of one female for two males—and rejected or varied four. It was this decision of the Minister, rendered in October 2016, that was the subject of the application for judicial review.

[43] In her letter accompanying the decision, the Minister stated that she would be open to reconsidering the total allowable take when new survey results and the complete ITK study became available. In the concluding paragraph, she stated that for future decisions, her Department would "work closely with the [Boards] through technical advisors to ensure that they are informed of concerns earlier in the process, and to enhance opportunities for the use of traditional knowledge in the management of polar bears."

décision finale les limites non quantitatives qu'ils avaient initialement fixées, étant donné qu'aucun gouvernement n'a formulé de préoccupations au sujet des limites non quantitatives proposées à l'origine ».

[41] Après la décision finale rendue par le CGRFRMN, mais avant que la ministre ne rende la sienne, des représentants d'Environnement et Changement climatique Canada (ECCC) ont rencontré des membres du CGRFRMN et ont exprimé pour la première fois certaines de leurs inquiétudes concernant les limites non quantitatives incluses dans la décision finale du Conseil. Ils ont donné suite à la réunion en envoyant au CGRFRMN un document exposant leurs préoccupations. Dans une lettre à ECCC, le CGRFRMN a répondu qu'il était [TRADUCTION] « très préoccupé par le fait que cet échange ait lieu après le prononcé de la décision finale » et qu'il était particulièrement déçu, puisque ECCC avait eu l'occasion de soulever ces questions par l'intermédiaire de ses conseillers techniques pendant les délibérations du Conseil, mais qu'il ne l'a pas fait.

[42] La ministre a modifié la décision finale du CGRFRMN. Elle a réduit la PTA annuelle de 28 à 23, dont une partie du quota devait être attribuée aux Cris d'Eeyou Istchee. En outre, bien qu'elle ait accepté certaines limites non quantitatives incluses dans la décision finale du CGRFRMN, elle en a ajouté d'autres — plus particulièrement l'imposition de la récolte sélective en fonction du sexe selon un ratio d'une femelle pour deux mâles — et en a rejeté ou modifié quatre. C'est cette décision de la ministre, rendue en octobre 2016, qui faisait l'objet de la demande de contrôle judiciaire.

[43] Dans sa lettre jointe à la décision, la ministre a indiqué qu'elle serait disposée à réexaminer la PTA lorsque les résultats du nouveau relevé et l'étude complète du STI seraient disponibles. Dans le dernier paragraphe, elle a mentionné que, pour les décisions à venir, son ministère [TRADUCTION] « travaillerait étroitement avec les [Conseils] par l'intermédiaire des conseillers techniques pour veiller à ce qu'ils soient informés des préoccupations soulevées plus tôt dans le processus et pour accroître les possibilités d'utiliser le savoir traditionnel dans la gestion des ours blancs ».

[44] The Minister advised in the letter that her reasons for varying the TAT and NQLs were described in an analysis document, which she also provided. That document explained that the decision “[took] into account that there are differences between the available scientific information and Traditional Knowledge, that new science and Traditional Knowledge [would] be available within a year or two, and that it [was] important to avoid actions that could jeopardize trade in polar bear parts.” The decision also recognized, the document stated, “the need to exercise caution so as to ensure a sustainable harvest, and the fact that once new information [was] available, the TAT [could] be re-assessed.”

[45] The document went on to state that the TAT of 23 bears established a harvest of close to 4.5 percent, “which aligns with the widely accepted sustainable removal level.” It stated further that the available information had been weighed carefully in determining the varied TAT, and that the TAT set out in the NMRWB’s final decision was “likely not sustainable.” It noted that there were some similarities and some differences as between ITK and scientific data in relation to subpopulation size and body condition of the polar bears in SHB. With respect to the NQL of a sex-selective harvest, it stated among other things that the limitation was consistent with polar bear management regimes across Canada and “consistent with a cautionary approach.”

IV. The application for judicial review

[46] As noted above, Makivik initially sought, in its notice of application for judicial review of the Minister’s decision to vary, both declaratory relief and an order quashing the decision and remitting the matter for re-determination. In amending its notice of application, Makivik abandoned the claim for quashing relief and claimed declaratory relief only, based on the 10 issues

[44] Dans la lettre, la ministre a indiqué que les motifs pour lesquels elle a modifié la PTA et les limites non quantitatives étaient décrits dans un document d’analyse qu’elle a également fourni. Dans ce document, on y explique que la décision [TRADUCTION] « a tenu compte de l’existence de différences entre l’information scientifique disponible et le savoir traditionnel, que la nouvelle science et le savoir traditionnel [seraient] disponibles dans un an ou deux, et qu’il [était] important d’éviter toute mesure susceptible de mettre en péril le commerce de parties d’ours blanc ». Dans le document d’analyse, il est précisé que la décision a également tenu compte de [TRADUCTION] « la nécessité de faire preuve de prudence afin d’assurer une récolte durable et le fait que, dès que de nouveaux renseignements [seront] disponibles, la PTA [pourra] être réévaluée ».

[45] Dans le document, on y mentionne également que la PTA de 23 individus donne lieu à une récolte combinée d’ours blancs atteignant près de 4,5 p. 100 [TRADUCTION] « ce qui va de pair avec le taux de prélèvement viable largement accepté ». On y mentionne de plus que l’information disponible a été soigneusement évaluée afin d’établir la PTA modifiée, et que la PTA indiquée dans la décision finale du CGRFRMN [TRADUCTION] « ne permettrait probablement pas de conserver une population viable ». On y souligne l’existence de certaines ressemblances et de certaines différences entre le STI et les données scientifiques relativement à la taille de la sous-population et à la condition physique des ours blancs du SBH. En ce qui concerne les limites non quantitatives d’une récolte non sélective en fonction du sexe, on y mentionne notamment que les limites étaient conformes aux régimes de gestion des ours blancs au Canada et [TRADUCTION] « conformes à une approche prudente ».

IV. Demande de contrôle judiciaire

[46] Comme je l’ai déjà mentionné, Makivik avait d’abord sollicité, dans son avis de demande de contrôle judiciaire de la décision de la ministre portant sur la modification, un jugement déclaratoire ainsi qu’une ordonnance annulant la décision et renvoyant l’affaire pour réexamen. En modifiant son avis de demande, Makivik a abandonné la demande d’annulation et a sollicité un

that it formulated and argued before the application judge. As also noted above, the application judge agreed with Makivik on one of those issues—whether the Minister’s decision to establish a sex-selective harvest and vary other NQLs decided by the NMRWB was unreasonable—but declined to grant declaratory relief.

[47] Rather than include here a more detailed overall review of the application judge’s decision, I will discuss his conclusions and reasoning below on an issue-by-issue basis, as they relate to the issues on appeal.

[48] I should, however, mention at this juncture that it was in the course of the application, when the record before the Minister when she made her decision was disclosed, that the appellants learned of what they assert were the “true reasons” for the Minister’s decision to vary the NMRWB’s final decision—that Government officials in ECCC had decided that they could not rely on, or had to give minimal weight to, the ITK that was before the NMRWB—and the Minister’s failure to disclose those reasons.

[49] The record contained a memorandum to the Minister with an appendix setting out for the Minister the rationale for varying the NMRWB’s final decision. The appendix raised certain methodological and other issues relating to the available ITK. It commented on the two sources of ITK considered by the NMRWB in the following terms:

Unfortunately, both are provided without needed context, and this makes it difficult for the Government of Canada and Nunavut to consider this information alongside recent scientific results. For example, the public documents describing TK information contain no information about the number of people interviewed or about the spatial scale at which the observations were made. It is therefore difficult to determine whether this is a consensus position of all knowledge holders and the geographic coverage this TK pertains to.

jugement déclaratoire seulement, fondé sur les 10 questions qu’elle a formulées et qui ont été débattues devant le juge de première instance. Comme je l’ai également mentionné ci-dessus, le juge de première instance s’est dit d’accord avec Makivik sur l’une de ces questions, à savoir si la décision de la ministre d’établir une récolte sélective en fonction du sexe et de modifier d’autres limites non quantitatives déterminées par le CGRFRMN était déraisonnable, mais a refusé de rendre un jugement déclaratoire.

[47] Plutôt que d’inclure ici un examen global plus détaillé de la décision du juge de première instance, je me pencherai ci-après sur ses conclusions et son raisonnement, point par point, dans la mesure où ils se rapportent aux questions en litige dans le présent appel.

[48] Je dois toutefois mentionner à ce stade que c’était dans le cadre de la demande, au moment où la ministre a rendu sa décision et que cette dernière a été communiquée, que les appelants ont appris que ce qu’ils font valoir être les « véritables raisons » pour lesquelles la ministre a modifié la décision finale du CGRFRMN — à savoir : les représentants d’ECCC avaient décidé qu’ils ne pouvaient pas se fonder sur le STI dont le CGRFRMN disposait ou qu’ils devaient y accorder un poids minime — et le défaut de la ministre de révéler ces motifs.

[49] Le dossier renfermait une note de service adressée à la ministre accompagnée d’une annexe énonçant le fondement de la modification de la décision finale du CGRFRMN. L’annexe soulevait certaines préoccupations d’ordre méthodologique et autres concernant le STI disponible. Des observations étaient formulées à l’égard des deux sources du STI consultées par le CGRFRMN dans les termes suivants :

[TRADUCTION] Malheureusement, les deux sont fournies sans le contexte nécessaire, et il est difficile pour le gouvernement du Canada et celui du Nunavut de tenir compte de cette information conjointement avec les résultats scientifiques récents. Par exemple, les documents publics qui décrivent l’information relative au savoir traditionnel ne disent rien sur le nombre de personnes interrogées ou sur l’échelle spatiale à laquelle s’appliquent les observations faites. Il est donc difficile de déterminer si un

[50] In referring to the NMRWB's report that traditional harvest levels were higher than previously assumed and documented, the memorandum noted that "[t]he lack of an official reporting system in Quebec until recently [made] it challenging to determine the historical rates of take accurately from this subpopulation by Nunavik Inuit." It went on to state that "[u]nderstanding what science or TK can tell us about the status of a subpopulation requires a more detailed assessment of the assumptions and biases of both scientific and TK observations." Referring to differences in the assessment of polar bears' body conditions by scientific studies and by TK, the memorandum stated that "the conclusions that can be drawn from these differing observations require more detailed analysis. These conflicting conclusions, however, are a source of uncertainty that supports a cautious approach to management decisions for conservation."

V. Relief sought on appeal

[51] Makivik's framing of the issues and the declaratory relief sought has evolved to some extent, at least in form, since the hearing in the Federal Court. On this appeal, it now asks this Court to set aside the judgment of the Federal Court and grant six declarations, based on the failures on the part of the Minister that it asserts. For two of the proposed declarations, alternatives are also provided. I propose to examine the issues largely using the framing adopted by Makivik in its memorandum of fact and law in this appeal.

[52] Though they did not file their own applications for judicial review, the appellants the GCC and

consensus est atteint parmi tous les détenteurs du savoir traditionnel et d'identifier la zone géographique couverte par ce savoir traditionnel.

[50] En se reportant au rapport du CGRFRMN selon lequel les niveaux de récoltes historiques étaient plus élevés que ceux supposés et documentés précédemment, la note de service mentionnait que [TRADUCTION] « l'absence d'un système de déclaration officiel au Québec jusqu'à tout récemment a fait en sorte qu'il était difficile de déterminer de façon exacte les taux historiques de prises, par les Inuits du Nunavik, au sein de cette sous-population ». Il y était également mentionné que [TRADUCTION] « le fait de comprendre ce que la science ou le savoir traditionnel nous apprend sur l'état d'une sous-population exige une évaluation plus détaillée des hypothèses et des biais des observations scientifiques et du savoir traditionnel ». En faisant référence aux différences relevées dans les études scientifiques et le savoir traditionnel sur l'évaluation de la condition physique des ours blancs, la note de service mentionnait que [TRADUCTION] « les conclusions que nous pouvons tirer de ces observations divergentes commandent une analyse plus détaillée. Ces conclusions discordantes sont toutefois une source d'incertitude qui milite en faveur d'une approche prudente dans la prise de décisions de gestion en matière de conservation ».

V. Réparation demandée en appel

[51] Dans une certaine mesure, la façon dont Makivik formule les questions en litige et le jugement déclaratoire qu'elle sollicite ont évolué, du moins sur la forme, depuis l'audience devant la Cour fédérale. Dans le présent appel, elle demande maintenant à notre Cour d'annuler la décision de la Cour fédérale et de formuler six déclarations fondées sur les défauts de la ministre qu'elle fait valoir. En ce qui a trait à deux des déclarations proposées, elle présente également des solutions de rechange. Je propose d'examiner les questions en litige en me servant principalement de la formulation utilisée par Makivik dans son mémoire des faits et du droit en l'espèce.

[52] Bien qu'ils n'aient pas déposé leurs propres demandes de contrôle judiciaire, les appelants, le GCC et

the NMRWB also claim declaratory relief, in terms that, again, are different from, though they overlap to some degree with, the terms of the relief claimed by Makivik. For example, the GCC seeks among other things a declaration “that the Minister disregarded the nation-to-nation partnership established by the NILCA for the co-management of wildlife in the NMR,” and the NMRWB seeks among other things a declaration “that the Minister may only ‘reject’ or ‘vary’ a decision by the [NMRWB] to the extent that said decision is unreasonable.” Makivik’s claim encompasses neither of these broad declarations. The Attorney General objects to the other appellants seeking relief outside the bounds of that claimed by Makivik.

[53] I agree that they are not entitled to do so. The scope of an application for judicial review is determined by the applicant in its notice of application, which is to contain both “a precise statement of the relief sought,” and “a complete and concise statement of the grounds intended to be argued”: *Federal Courts Rules*, SOR/98-106, rule 301. A respondent to an application for judicial review—like the GCC and the NMRWB in the Federal Court here—must file its own application if it wishes to seek review of the decision on grounds different from those put forward by the applicant: *Larsson v. Canada*, [1997] F.C.J. No. 1044 (QL) (C.A.), (1997), 216 N.R. 315, at paragraphs 27–28; *Systèmes Equinox Inc. v. Canada (Public Works and Government Services)*, 2012 FCA 51, 428 N.R. 303, at paragraph 12.

[54] Having had no entitlement at first instance to raise grounds beyond those raised by Makivik, or to seek relief beyond that claimed by Makivik, these appellants can hardly go beyond those grounds and claims for relief on appeal, and assert that the application judge erred in denying them remedies they did not properly seek. The general rule that new issues may not be raised on appeal applies: *Shoan v. Canada (Attorney General)*, 2020 FCA 174, at paragraph 13. However, like the application judge (see paragraph 75 of his reasons), I will consider the submissions of the GCC and

le CGRFRMN sollicitent également un jugement déclaratoire en des termes qui, encore une fois, sont différents, même s’ils chevauchent dans une certaine mesure ceux du jugement déclaratoire sollicité par Makivik. Par exemple, le GCC sollicite notamment un jugement déclaratoire portant que [TRADUCTION] « la ministre n’a pas tenu compte du partenariat de nation à nation établi par l’ARTIN pour la cogestion des ressources fauniques dans la RMN », et le CGRFRMN sollicite notamment un jugement déclaratoire portant que [TRADUCTION] « la ministre ne peut “rejeter” ou “modifier” une décision du [CGRFRMN] que si cette décision est déraisonnable ». La demande de Makivik n’englobe aucune de ces déclarations générales. Le procureur général s’oppose au fait que les autres appelants demandent une réparation qui n’est pas visée par les réparations demandées par Makivik.

[53] Je suis d’avis qu’ils ne sont pas autorisés à le faire. La portée d’une demande de contrôle judiciaire est déterminée par le demandeur dans son avis de demande, qui doit contenir « un énoncé précis de la réparation demandée » et « un énoncé complet et concis des motifs invoqués » : règle 301 des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106. Dans une demande de contrôle judiciaire, le défendeur — comme le GCC et le CGRFRMN devant la Cour fédérale, en l’occurrence — doit déposer sa propre demande s’il souhaite demander la révision de la décision pour des motifs différents de ceux qui ont été invoqués par le demandeur : *Larsson c. Canada*, [1997] A.C.F. n° 1044 (QL) (C.A.), 1997 CanLII 6178, aux paragraphes 27 et 28; *Systèmes Equinox Inc. c. Canada (Travaux publics et des Services gouvernementaux)*, 2012 CAF 51, au paragraphe 12.

[54] Puisqu’ils n’avaient aucun droit en première instance d’invoquer des motifs allant au-delà de ceux invoqués par Makivik ou de demander une réparation allant au-delà de celle demandée par Makivik, ces appelants peuvent difficilement aller au-delà des motifs et de la demande de réparation de Makivik en appel et affirmer que le juge de première instance a commis une erreur en refusant de leur accorder les réparations qu’ils n’ont pas demandées en bonne et due forme. La règle générale voulant que de nouvelles questions ne puissent être soulevées en appel s’applique : *Shoan c. Canada (Procureur*

the NMRWB as they relate to the substance of the issues framed and relief sought by Makivik.

VI. Issues

[55] I now turn to the issues raised by Makivik, at paragraph 42 of its memorandum—issues that underlie its claims for corresponding declaratory relief, set out at paragraph 140 of its memorandum—and to the issue raised by the Attorney General’s cross-appeal. I will first list these issues, and then deal with them, and a further issue that arises, in turn.

- A. What are the principles applicable to the interpretation of modern treaties and how do they determine this Court’s approach to the review of the Minister’s decision? This includes the standard of appellate review and the standard of review applicable to the Minister’s decision.
- B. Did the Minister give full regard to the integration of Nunavik Inuit knowledge of wildlife and wildlife habitat with knowledge gained through scientific research when making her decision?
- C. Was the Minister’s approach to the Boards’ traditional knowledge study in accordance with NILCA and the honour of the Crown?
- D. Does NILCA authorize the Minister’s reliance on a “cautious management approach” as justification for limiting Nunavik Inuit harvesting?
- E. Does NILCA authorize the Minister to consider the politics of international trade and/or issues related to CITES (*the Convention on International*

général), 2020 CAF 174, au paragraphe 13. Toutefois, à l’instar du juge de première instance (voir le paragraphe 75 de ses motifs), j’examinerai les observations du GCC et du CGRFRMN qui se rapportent au fond des questions formulées et de la réparation demandée par Makivik.

VI. Questions en litige

[55] Je me penche maintenant sur les questions soulevées par Makivik au paragraphe 42 de son mémoire — questions sous-jacentes à sa demande de jugement déclaratoire correspondant, énoncée au paragraphe 140 de son mémoire — et à la question soulevée dans l’appel incident du procureur général. J’énumérerai d’abord ces questions, je les examinerai, puis une autre question découlera de mon examen.

- A. Quels sont les principes applicables à l’interprétation des traités modernes et comment déterminent-ils la démarche adoptée par notre Cour à l’égard de la révision de la décision de la ministre? Cela comprend la norme de contrôle applicable en appel et la norme de contrôle applicable à la décision de la ministre.
- B. La ministre a-t-elle omis de tenir pleinement compte de l’intégration des connaissances des Inuits du Nunavik sur la faune et son habitat aux renseignements apportés par la recherche scientifique afin d’en arriver à sa décision?
- C. La démarche adoptée par la ministre à l’égard de l’étude du savoir traditionnel des Conseils était-elle conforme à l’ARTIN et au principe de l’honneur de la Couronne?
- D. L’ARTIN autorise-t-il la ministre à se fonder sur une « approche de gestion prudente » comme justification pour restreindre la récolte des Inuits du Nunavik?
- E. L’ARTIN autorise-t-il la ministre à tenir compte des politiques du commerce international ou des questions liées à la CITES (*Convention sur le*

Trade in Endangered Species of Wild Flora and Fauna, July 1, 1975, 993 U.N.T.S. 243) when making her decision?

- F. Was the Minister's reliance on the 2014 voluntary agreement authorized by NILCA and in accordance with the honour of the Crown?
- G. Was the Minister's decision to vary the non-quota limitations established by the Boards authorized by NILCA? If yes, was it nonetheless unlawful?
- H. Did the application judge commit reviewable error in granting Makivik's motion to strike out certain portions of the evidence filed by the Attorney General?

[56] To this list I would add a further issue, which arises directly from the relief sought by Makivik:

- I. Should this Court grant declaratory relief?

[57] In approaching these issues, I am mindful, like the application judge, of the Supreme Court's directions in *Nacho Nyak Dun* as to the appropriate judicial role in disputes arising under modern treaties. The Court set out these directions as follows (*Nacho Nyak Dun*, at paragraphs 33, 60, citations omitted):

.... Modern treaties are intended to renew the relationship between Indigenous peoples and the Crown to one of equal partnership In resolving disputes that arise under modern treaties, courts should generally leave space for the parties to govern together and work out their differences. Indeed, reconciliation often demands judicial forbearance It is not the appropriate judicial role to closely supervise the conduct of the parties at every stage of the treaty relationship. This approach recognizes the *sui generis* nature of modern treaties, which ... may set out in precise terms a co-operative governance relationship.

commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, 1 juillet 1975, 993 R.T.N.U. 243) pour en arriver à sa décision?

- F. L'ARTIN autorise-t-il la ministre à se fonder sur l'accord volontaire de 2014 et la ministre a-t-elle, ce faisant, respecté le principe de l'honneur de la Couronne?
- G. L'ARTIN autorise-t-il la ministre à modifier les limites non quantitatives établies par les Conseils? Dans l'affirmative, est-ce pour autant légal?
- H. Le juge de première instance a-t-il commis une erreur susceptible de révision en accueillant la requête de Makivik en radiation de certains éléments de preuve produits par le procureur général?

[56] J'ajouterais une autre question à cette liste, qui découle directement de la réparation demandée par Makivik :

- I. Notre Cour devrait-elle rendre un jugement déclaratoire?

[57] En abordant ces questions, je suis conscient, tout comme le juge de première instance, des directives données par la Cour suprême dans l'arrêt *Nacho Nyak Dun* relativement au rôle approprié que les tribunaux doivent jouer dans les différends découlant des traités modernes. La Cour a donné les directives suivantes (*Nacho Nyak Dun*, aux paragraphes 33 et 60, renvois omis) :

[...] Ces traités visent à renouveler la relation entre les peuples autochtones et la Couronne afin qu'ils soient des partenaires égaux [...] En réglant les différends que font naître les traités modernes, les tribunaux doivent généralement laisser aux parties la possibilité de gérer ensemble et de concilier leurs différences. Certes, la réconciliation exige souvent une certaine retenue de la part des tribunaux [...] Il n'appartient pas aux tribunaux de surveiller étroitement la conduite des parties à chaque étape de leur relation établie par traité. Cette approche reconnaît la nature *sui generis* des traités modernes qui [...] peuvent énoncer en des termes précis une relation de gouvernance axée sur la collaboration.

...

[...]

.... The court’s role [in a judicial review involving a modern treaty dispute] is not to assess the adequacy of each party’s compliance at each stage of a modern treaty process. Rather, it is to determine whether the challenged decision was legal, and to quash it if it is not. Close judicial management of the implementation of modern treaties may undermine the meaningful dialogue and long-term relationship that these treaties are designed to foster. Judicial restraint leaves space for the parties to work out their understanding of a process — quite literally, to reconcile — without the court’s management of that process beyond what is necessary to resolve the specific dispute.

[...] Le rôle des tribunaux [dans un contrôle judiciaire visant un différend portant sur un traité moderne] ne consiste pas à déterminer si chacune des parties a joué adéquatement son rôle à chaque étape du processus établi par un traité moderne, mais plutôt à déterminer si la décision contestée était légale, et à l’annuler au besoin. Une gestion étroite par les tribunaux de la mise en œuvre des traités modernes peut nuire au véritable dialogue et à la relation à long terme que ces traités doivent favoriser. En faisant preuve de retenue, les tribunaux laissent les parties arriver à une entente sur un processus — en fait, elles vont se réconcilier — sans que les tribunaux interviennent dans le processus au-delà de ce qui est nécessaire pour régler le différend en cause.

[58] I am also mindful of the caveat the Court set out (*Nacho Nyak Dun*, at paragraph 34):

[58] J’ai également à l’esprit la mise en garde de la Cour (*Nacho Nyak Dun*, au paragraphe 34) :

That said, under s. 35 of the *Constitution Act, 1982*, modern treaties are constitutional documents, and courts play a critical role in safeguarding the rights they enshrine. Therefore, judicial forbearance should not come at the expense of adequate scrutiny of Crown conduct to ensure constitutional compliance.

Cela étant dit, aux termes de l’art. 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, les traités modernes sont des documents constitutionnels, et le rôle des tribunaux est essentiel pour assurer la sauvegarde des droits qui y sont inscrits. En conséquence, pour assurer le respect de la Constitution, la retenue dont font preuve les tribunaux ne doit pas s’exercer au détriment d’un examen adéquat de la conduite de la Couronne.

[59] The application judge took these directions into account in deciding whether to grant declaratory relief. In my view, they may also come into play at an earlier stage, in determining the extent to which the Court should address the merits of the issues raised by the parties.

[59] Le juge de première instance a tenu compte de ces directives pour déterminer s’il y avait lieu de rendre un jugement déclaratoire. Je suis d’avis qu’elles peuvent également entrer en jeu à une étape antérieure, lorsqu’il s’agit de déterminer dans quelle mesure la Cour devrait examiner le bien-fondé des questions soulevées par les parties.

[60] Both remedies on judicial review, and undertaking judicial review in the first place, are discretionary: *Strickland v. Canada (Attorney General)*, 2015 SCC 37, [2015] 2 S.C.R. 713, at paragraphs 37–38; *Bessette v. British Columbia (Attorney General)*, 2019 SCC 31, [2019] 2 S.C.R. 535, at paragraph 35. The categories of cases in which courts may exercise the discretion not to undertake judicial review are not closed. In my view, they include cases involving disputes under modern treaties, in which the Supreme Court has directed judicial forbearance and restraint. For a court to hear and decide a dispute under a modern treaty on the merits, and then exercise its discretion only at the remedy stage, risks sapping the

[60] Les deux réparations demandées dans le cadre du contrôle judiciaire et le fait de procéder au contrôle judiciaire en premier lieu sont discrétionnaires : *Strickland c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 37, [2015] 2 R.C.S. 713, aux paragraphes 37 et 38; *Bessette c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, 2019 CSC 31, [2019] 2 R.C.S. 535, au paragraphe 35. Les catégories d’affaires à l’égard desquelles les tribunaux peuvent exercer leur pouvoir discrétionnaire de ne pas procéder au contrôle judiciaire ne sont pas limitées. Je suis d’avis qu’elles comprennent des cas mettant en cause des différends portant sur des traités modernes à l’égard desquels la Cour suprême a statué qu’il y avait lieu de faire preuve

Supreme Court’s directions to practise judicial forbearance and restraint of much of their force. Even where the reviewing court chooses not to grant declaratory relief, its reasons for judgment on the merits will be binding on the parties, the administrative decision maker, and (depending on the judicial hierarchy) other courts: *Entertainment Software Association v. Society of Composers, Authors and Music Publishers of Canada*, 2020 FCA 100, [2021] 1 F.C.R. 374, at paragraphs 105–106.

[61] However, in this case, it does not appear that any of the parties raised before the application judge, or that he otherwise considered, the possibility of declining altogether to undertake judicial review, in the exercise of judicial forbearance. Nor was that possibility raised before this Court. In these circumstances, I propose to consider the issues raised before us on their merits, leaving the question of judicial forbearance to be addressed in considering remedies.

VII. Analysis

A. *What are the principles applicable to the interpretation of modern treaties and how do they determine this Court’s approach to the review of the Minister’s decision? This includes the standard of appellate review and the standard of review applicable to the Minister’s decision.*

(1) Modern treaty interpretation

[62] In its recent jurisprudence, the Supreme Court has set out certain principles of modern treaty interpretation. It summarized these principles as follows in *Nacho Nyak Dun*, at paragraphs 36–37 (emphasis in original; citations omitted):

.... Because modern treaties are “meticulously negotiated by well-resourced parties”, courts must “pay close attention to [their] terms” “[M]odern treaties are designed

d’une certaine retenue judiciaire. Un tribunal qui statue sur le fond d’un différend portant sur un traité moderne, puis exerce son pouvoir discrétionnaire uniquement à l’étape de la réparation risque de saper les directives de la Cour suprême consistant à faire preuve le plus possible de retenue judiciaire. Même lorsque la cour de révision choisit de ne pas rendre un jugement déclaratoire, ses motifs du jugement sur le fond lieront les parties, le décideur administratif et (selon la hiérarchie judiciaire) d’autres tribunaux : *Entertainment Software Association c. Société canadienne des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique*, 2020 CAF 100, [2021] 1 R.C.F. 374, aux paragraphes 105 et 106.

[61] En l’espèce toutefois, il ne semble pas que l’une des parties ait évoqué la possibilité de refuser complètement de procéder au contrôle judiciaire devant le juge de première instance, ou que ce dernier ait par ailleurs considéré cette possibilité dans l’exercice de la retenue judiciaire. Cette possibilité n’a pas non plus été évoquée devant notre Cour. Dans ces circonstances, je propose d’examiner le bien-fondé des questions dont la Cour est saisie, en laissant le soin de trancher la question de la retenue judiciaire au moment de l’examen des réparations.

VII. Discussion

A. *Quels sont les principes applicables à l’interprétation des traités modernes et comment déterminent-ils la démarche adoptée par notre Cour à l’égard de la révision de la décision de la ministre? Cela comprend la norme de contrôle applicable en appel et la norme de contrôle applicable à la décision de la ministre.*

1) Interprétation des traités modernes

[62] Dans sa jurisprudence récente, la Cour suprême a énoncé certains principes d’interprétation des traités modernes. Elle a résumé ces principes de la façon suivante dans l’arrêt *Nacho Nyak Dun*, aux paragraphes 36 et 37 (souligné dans l’original; renvois omis) :

[...] Puisque les traités modernes sont « soigneusement négocié[s] par des parties disposant de moult ressources », les tribunaux doivent « porter une grande attention à

to place Aboriginal and non-Aboriginal relations in the mainstream legal system with its advantages of continuity, transparency, and predictability” Compared to their historic counterparts, modern treaties are detailed documents and deference to their text is warranted

Paying close attention to the terms of a modern treaty means interpreting the provision at issue in light of the treaty text *as a whole* and the treaty’s objectives Indeed, a modern treaty will not accomplish its purpose of fostering positive, long-term relationships between Indigenous peoples and the Crown if it is interpreted “in an ungenerous manner or as if it were an everyday commercial contract” ... Furthermore, while courts must “strive to respect [the] handiwork” of the parties to a modern treaty, this is always “subject to such constitutional limitations as the honour of the Crown”

[63] Also relevant are any interpretation principles set out in the treaty itself: *Nacho Nyak Dun*, at paragraph 36. Here, section 2.22 of NILCA states that it “shall be governed by and construed in accordance with the laws of Nunavut, Newfoundland and Labrador and the laws of Canada as otherwise applicable,” and adds that “[f]or greater certainty, the federal *Interpretation Act* [R.S.C., 1985, c. I-21] shall apply to this Agreement.” Section 12 of the *Interpretation Act* [R.S.C., 1985, c. I-21], to which the Court also referred in *Nacho Nyak Dun*, at paragraph 37, provides that “[e]very enactment is deemed remedial, and shall be given such fair, large and liberal construction and interpretation as best ensures the attainment of its objects.”

(2) Appellate standard of review

[64] In an appeal from a decision of the Federal Court on an application for judicial review, this Court ordinarily follows the appellate standard of review set out in *Agraira v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2013 SCC 36, [2013] 2 S.C.R. 559, at paragraphs 45–47: it asks whether the application judge chose the correct standard of review and properly applied it. Applying this standard entails what has been described as “stepping into the shoes” of the Federal Court,

[leur] libellé » [...] « [L]es traités récents visent à inscrire les relations entre Autochtones et non-Autochtones dans le système juridique général, avec les avantages que cela présente au plan de la continuité, de la transparence et de la prévisibilité » [...] Comparativement aux traités historiques, les traités modernes sont des documents détaillés et il faut faire preuve de retenue à l’égard de leur libellé [...]

Porter une grande attention au libellé des traités modernes signifie qu’il faut interpréter la disposition en cause à la lumière du texte du traité *dans son ensemble* et des objectifs du traité [...] Certes, un traité moderne n’atteindra pas son objectif, qui consiste à favoriser une relation à long terme harmonieuse entre les peuples autochtones et la Couronne, s’il est interprété « de façon mesquine ou comme s’il s’agissait d’un banal contrat commercial » [...] De plus, les tribunaux doivent « essayer de respecter le fruit [du] travail » des parties à un traité moderne, mais toujours « sous réserve des limitations constitutionnelles comme le principe de l’honneur de la Couronne » [...]

[63] Tout principe d’interprétation énoncé dans le traité lui-même est également pertinent : *Nacho Nyak Dun*, au paragraphe 36. En l’espèce, l’article 2.22 de l’ARTIN dispose que ce dernier « est régi et interprété conformément aux lois du Nunavut, de Terre-Neuve-et-Labrador et des lois du Canada par ailleurs applicables », en ajoutant qu’« [i] est entendu que la *Loi d’interprétation fédérale* [L.R.C. (1985), ch. I-21] s’applique au présent accord ». L’article 12 de la *Loi d’interprétation* [L.R.C. (1985), ch. I-21], que la Cour a également mentionné au paragraphe 37 de l’arrêt *Nacho Nyak Dun*, dispose que « [t]out texte est censé apporter une solution de droit et s’interprète de la manière la plus équitable et la plus large qui soit compatible avec la réalisation de son objet ».

2) Norme de contrôle applicable en appel

[64] Dans le cadre d’un appel d’une décision de la Cour fédérale sur présentation d’une demande de contrôle judiciaire, notre Cour suit habituellement la norme de contrôle applicable en appel, énoncée dans l’arrêt *Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559, aux paragraphes 45 à 47 : elle se demande si le juge de première instance a choisi la norme de contrôle appropriée et l’a appliquée correctement. L’application de

and focusing on the administrative decision that was the subject of the application rather than potential errors by the application judge in coming to the judgment under appeal.

[65] But as both Makivik and the Attorney General recognize, there are exceptions to the application of the *Agraira* standard, including an exception for the decision of the application judge as to what if any remedies should be granted. Remedial decisions by the application judge on judicial review are subject to appellate review on the standard set out in *Housen v. Nikolaisen*, 2002 SCC 33, [2002] 2 S.C.R. 235—correctness on questions of law and palpable and overriding error on questions of fact or mixed fact and law (absent an extricable question of law): *Sturgeon Lake Cree Nation v. Hamelin*, 2018 FCA 131, 424 D.L.R. (4th) 366, at paragraph 51. As this Court explained in *Canada v. Long Plain First Nation*, 2015 FCA 177, 388 D.L.R. (4th) 209, at paragraphs 88–89, these decisions are not about what the administrative decision maker decided, but rather about what the reviewing court itself should do, in light of its review of the administrative decision. A decision about what remedies should be granted typically raises questions of mixed fact and law, on which the application judge’s decision is reviewable on the deferential standard of palpable and overriding error.

[66] Makivik submits that this Court should apply the *Agraira* standard here, except on what it characterizes as the narrow question (dealt with at paragraphs 211 to 215 of the application judge’s reasons) whether it was appropriate to grant declaratory relief on the component of the Minister’s decision that was found to be unreasonable. Only on that question, it submits, should the *Housen* standard apply. The Attorney General suggests that this Court should go further, and apply the *Housen* standard to all parts of the test for declaratory relief, including the question whether the declarations sought would be legally accurate. He relies for this

cette norme entraîne ce que l’on a qualifié comme « se mettre à la place » de la Cour fédérale et se concentrer sur la décision administrative qui fait l’objet de la demande plutôt que sur les erreurs possibles qui auraient été commises par le juge de première instance en rendant le jugement dont il est fait appel.

[65] Toutefois, comme Makivik et le procureur général reconnaissent que l’application de la norme de contrôle établie dans l’arrêt *Agraira* comporte des exceptions, y compris une exception à l’égard de la décision du juge de première instance sur la question de savoir quelles réparations, le cas échéant, devraient être accordées. Les décisions sur les réparations rendues par le juge de première instance dans le cadre d’un contrôle judiciaire peuvent être portées en appel selon la norme établie dans l’arrêt *Housen c. Nikolaisen*, 2002 CSC 33, [2002] 2 R.C.S. 235 — la norme de la décision correcte, relativement aux questions de droit, et l’erreur manifeste et dominante, relativement aux questions de fait ou aux questions mixtes de fait et de droit (lorsqu’il n’y a pas de question de droit isolable) : *Sturgeon Lake Cree Nation c. Hamelin*, 2018 CAF 131, au paragraphe 51. Comme notre Cour l’a expliqué dans l’arrêt *Canada c. Première nation de Long Plain*, 2015 CAF 177, aux paragraphes 88 et 89, ces décisions ne portent pas sur ce que le décideur administratif a décidé, mais plutôt sur ce que la cour de révision doit faire, à la lumière de son examen de la décision administrative. Une décision portant sur les réparations à accorder soulève habituellement des questions mixtes de fait et de droit et est susceptible de révision selon la norme déférente de l’erreur manifeste et dominante.

[66] Makivik soutient que notre Cour devrait appliquer la norme de contrôle établie dans l’arrêt *Agraira* à l’espèce, à l’exception de ce qu’elle désigne comme étant une question précise (abordée aux paragraphes 211 à 215 des motifs du juge de première instance), à savoir s’il était approprié de rendre un jugement déclaratoire sur l’aspect de la décision de la ministre qui a été jugé déraisonnable. Elle soutient que la norme établie dans l’arrêt *Housen* devrait s’appliquer uniquement à l’égard de cette question. Le procureur général indique que notre Cour devrait aller plus loin et appliquer la norme établie dans l’arrêt *Housen* à tous les volets du critère relatif au

position on the fact that Makivik chose not to pursue its claim to quash the Minister's decision, so that only declaratory relief is now sought.

[67] I would not accept the Attorney General's suggestion. The *Agraira* standard applies to the substantive issues on appeal from a decision on judicial review where the only relief sought is declaratory relief, just as in other cases: *Schmidt v. Canada (Attorney General)*, 2018 FCA 55, [2019] 2 F.C.R. 376, at paragraphs 17–20; *Canada (Attorney General) v. Distribution G.V.A. Inc.*, 2018 FCA 146, at paragraphs 24–26; *Canada (Citizenship and Immigration) v. Tennant*, 2019 FCA 206, [2020] 1 F.C.R. 231, at paragraph 32. The Attorney General has suggested no good reason why it should not apply to the question whether the declarations sought would be legally accurate. The focus of that question is on the Minister's decision.

[68] Do modern treaty interpretation principles play a role in determining and applying the appellate standard of review? They could do so if, for example, a modern treaty contained language specifying the circumstances in which particular remedies could be granted. But the parties do not submit that there is any provision of that kind in this case.

(3) Standard of review of the Minister's decision

[69] The application judge dealt with the standard of review applicable to the Minister's decision before the Supreme Court recast the law of judicial review in *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov*, 2019 SCC 65, [2019] 4 S.C.R. 653. Consistent with the then-governing administrative law authorities, and finding no well-established standard of review for the type of case before him, he therefore conducted a contextual analysis (at paragraphs 90 to 105 of his

jugement déclaratoire, y compris la question de savoir si les jugements déclaratoires sollicités seraient légalement appropriés. Il se fonde sur le fait que Makivik a choisi de ne pas poursuivre sa demande d'annulation de la décision de la ministre, de sorte que seul un jugement déclaratoire est maintenant sollicité.

[67] Je n'accepterais pas la proposition du procureur général. La norme établie dans l'arrêt *Agraira* s'applique aux questions de fond soulevées en appel d'une décision dans le cadre d'une demande de contrôle judiciaire lorsque la seule réparation sollicitée est un jugement déclaratoire, tout comme dans d'autres affaires : *Schmidt c. Canada (Procureur général)*, 2018 CAF 55, [2019] 2 R.C.F. 376, aux paragraphes 17 à 20; *Canada (Procureur général) c. Distribution G.V.A. Inc.*, 2018 CAF 146, aux paragraphes 24 à 26; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Tennant*, 2019 CAF 206, [2020] 1 R.C.F. 231, au paragraphe 32. Le procureur général n'a proposé aucune raison valable pour expliquer en quoi la norme ne devrait pas s'appliquer à la question de savoir si les jugements déclaratoires sollicités seraient légalement appropriés. Cette question porte principalement sur la décision de la ministre.

[68] Les principes d'interprétation des traités modernes jouent-ils un rôle dans la détermination et l'application de la norme de contrôle applicable en appel? Ils le pourraient si, par exemple, un traité moderne précisait les circonstances dans lesquelles des réparations particulières peuvent être accordées. Les parties ne soutiennent cependant pas qu'une disposition de cette nature existe en l'espèce.

3) Norme de contrôle applicable à la décision de la ministre

[69] Le juge de première instance a examiné la question de la norme de contrôle applicable à la décision de la ministre avant que la Cour suprême reformule le droit en matière de contrôle judiciaire dans l'arrêt *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, [2019] 4 R.C.S. 653. En conformité avec la jurisprudence en droit administratif de l'époque, et concluant en l'absence d'une norme de contrôle bien établie pour le type d'affaire dont il était

reasons) to determine the applicable standard. He concluded (at paragraphs 106 and 107) that whether the Minister adhered to the decision-making process set out in NILCA should be reviewed on the correctness standard, but that the Minister's decision as a whole should be reviewed on the standard of reasonableness. He saw the call for judicial restraint in *Nacho Nyak Dun* as supporting the application of the reasonableness standard (at paragraph 108).

[70] Makivik submits that the application judge's decision on standard of review ignored the principles of modern treaty interpretation set out and applied by the Supreme Court in *Nacho Nyak Dun*, and that he should have applied those principles, rather than administrative law principles, in determining the standard of review. It argues that treaty interpretation principles, with their emphasis on deference to the text of the treaty, preclude giving any deference to the Minister, and therefore require the correctness standard. It submits alternatively that if administrative law principles are to be applied, the applicable standard of review must be reconsidered in light of the Supreme Court's decision in *Vavilov*.

[71] In *Vavilov*, the Supreme Court set reasonableness as the presumptive standard of review for administrative decisions, subject to certain categories of exceptions. One of these categories covers cases where the rule of law requires correctness—"a final and determinate answer from the courts." This category, the Court held, includes "[q]uestions regarding the division of powers between Parliament and the provinces, the relationship between the legislature and the other branches of the state, the scope of Aboriginal and treaty rights under s. 35 of the Constitution Act, 1982, and other constitutional matters": *Vavilov*, at paragraph 55 (emphasis added). Makivik thus submits that, under administrative law principles, any question in this proceeding involving the interpretation of NILCA must be assessed on the standard of correctness.

saisi, il a donc fait une analyse contextuelle (aux paragraphes 90 à 105 de ces motifs) afin de déterminer la norme applicable. Il a conclu (aux paragraphes 106 et 107) que la question de savoir si la ministre avait respecté le processus décisionnel prévu par l'ARTIN devrait être examinée selon la norme de la décision correcte, mais que la décision de la ministre dans son ensemble devrait être examinée selon la norme de la décision raisonnable. Il a conclu que l'invitation à faire preuve de retenue judiciaire dans l'arrêt *Nacho Nyak Dun* appuyait l'application de la norme de la décision raisonnable (au paragraphe 108).

[70] Makivik soutient que la décision du juge de première instance sur la norme de contrôle n'a pas tenu compte des principes d'interprétation des traités modernes, énoncés et appliqués par la Cour suprême dans l'arrêt *Nacho Nyak Dun*, et que, pour déterminer la norme de contrôle, il aurait dû appliquer ces principes plutôt que les principes de droit administratif. Elle fait valoir que les principes d'interprétation des traités, qui mettent l'accent sur la retenue à l'égard du libellé du traité, empêchent la retenue à l'égard de la ministre et commandent par conséquent l'application de la norme de la décision correcte. Elle soutient à titre subsidiaire que, si les principes de droit administratif devaient être appliqués, la norme de contrôle applicable devrait être réexaminée à la lumière de l'arrêt *Vavilov* de la Cour suprême.

[71] Dans l'arrêt *Vavilov*, la Cour suprême a établi que la norme de contrôle présumée s'appliquer aux décisions administratives est celle de la décision raisonnable, sous réserve de certaines catégories d'exceptions. L'une de ces catégories vise les cas où la règle de droit exige l'application de la norme de la décision correcte — « une réponse décisive et définitive des cours de justice ». La Cour a conclu que cette catégorie comprend « [l]es questions touchant au partage des compétences entre le Parlement et les provinces, au rapport entre le législateur et les autres organes de l'État, à la portée des droits ancestraux et droits issus de traités reconnus à l'art. 35 de la Loi constitutionnelle de 1982, et à d'autres questions de droit constitutionnel » : *Vavilov*, au paragraphe 55 (non souligné dans l'original). Makivik fait donc valoir que, selon les principes de droit administratif, les

[72] In its submissions, the GCC agrees with Makivik that the application judge should have applied modern treaty interpretation principles, rather than administrative law principles, in determining the standard of review applicable to the Minister. On treaty interpretation principles, it submits, correctness must be the standard. On either basis, it argues, the application judge failed to consider the limited role of the Minister under the terms of the NILCA decision-making process as a whole. That role, it submits, requires the Minister to show deference to the NMRWB. It does not permit the Minister to make decisions herself, and permits her to alter the fundamental nature of a decision of the NMRWB only where she determines that it was unreasonable.

[73] For its part, the NMRWB similarly submits that given its mandate and the principles and objectives of NILCA, the Minister has no authority to vary or reject a decision of the NMRWB unless the decision is unreasonable or unfounded in law. According to the NMRWB, the scope of the Minister's authority should be determined taking into account administrative law and judicial review principles, together with the principles and objectives of NILCA, modern treaty interpretation, the imperative of reconciliation, and the honour of the Crown.

[74] The intervener, Nunavut Tunngavik Incorporated (NTI), which obtained leave to address the standard of review along with certain other issues, agrees with Makivik that the appropriate standard of review of the Minister's decision is correctness. It sees the Supreme Court's decision in *Nacho Nyak Dun* as implicitly requiring the correctness standard. It also agrees that the "constitutional matters" category of exceptions from reasonableness review set out in *Vavilov* applies to questions of modern treaty interpretation and implementation. It refers both to *Vavilov* and to cases decided before and after *Vavilov* as supporting the proposition that a

questions soulevées dans la présente instance sur l'interprétation de l'ARTIN doivent être examinées selon la norme de la décision correcte.

[72] Dans ses observations, le GCC convient avec Makivik que, pour déterminer la norme de contrôle applicable à la décision de la ministre, le juge de première instance aurait dû appliquer les principes d'interprétation des traités modernes plutôt que les principes de droit administratif. En ce qui a trait aux principes d'interprétation des traités, il soutient que la norme de la décision correcte doit être la norme appropriée. Sous l'un ou l'autre aspect, le juge de première instance n'a pas tenu compte du rôle limité que joue le ministre aux termes de l'ensemble du processus décisionnel prévu par l'ARTIN. Il soutient que ce rôle exige que le ministre fasse preuve de retenue envers le CGRFRMN. Il ne permet pas au ministre de prendre lui-même des décisions, et ne lui permet de modifier la nature fondamentale d'une décision du CGRFRMN que lorsqu'il détermine que la décision est déraisonnable.

[73] Pour sa part, le CGRFRMN soutient également que, compte tenu de ses attributions ainsi que des principes et objectifs de l'ARTIN, la ministre n'a pas le pouvoir de modifier ou de rejeter une décision qu'il a prise, sauf si la décision est déraisonnable ou mal fondée en droit. Selon le CGRFRMN, l'étendue du pouvoir de la ministre devrait être déterminée compte tenu des principes de droit administratif et des principes en matière de contrôle judiciaire, conjointement avec les principes et objectifs de l'ARTIN, les principes d'interprétation des traités modernes, l'obligation morale de réconciliation et le principe de l'honneur de la Couronne.

[74] L'intervenante Nunavut Tunngavik Incorporated (NTI), qui a été autorisée à exprimer son point de vue sur la norme de contrôle ainsi que sur d'autres questions, convient avec Makivik que la norme de contrôle applicable à la décision de la ministre est celle de la décision correcte. Elle interprète l'arrêt *Nacho Nyak Dun* de la Cour suprême comme exigeant implicitement l'application de la norme de la décision correcte. Elle convient également que la catégorie d'exceptions soit les « questions constitutionnelles » à l'application de la norme de la décision raisonnable établie dans l'arrêt *Vavilov* s'applique aux questions d'interprétation et de mise en

court should never defer to the Crown's interpretation of a treaty.

[75] NTI also supports the submissions of the GCC and the NMRWB that the Minister owed deference to the final decisions of the NMRWB. It bases its submission on the text, purpose, and context of NILCA read in its entirety, but also emphasizes sections 5.5.1 and 5.5.2 of NILCA. As set out above, section 5.5.1 provides for judicial review of decisions of the NMRWB in the Federal Court "at the motion of a person personally aggrieved or materially affected by the decision," while section 5.5.2 is a strong privative clause that otherwise bars judicial review. It argues that these provisions indicate the need for the Minister to show deference to the NMRWB, because otherwise the Minister could avoid the deference that the Federal Court would show to the NMRWB.

[76] The Attorney General's position, which he sees as consistent with *Vavilov*, is that reasonableness is the appropriate standard of review, except for questions related to the scope of treaty rights under section 35 [of the *Constitution Act, 1982*]. He submits that, leaving aside the section 35 issues, reasonableness is required by the highly factual and polycentric nature of the issue before the Minister, the language of NILCA that recognizes Government's "ultimate responsibility for wildlife management," [at paragraph 5.1.2(j)] and the Supreme Court's emphasis in *Nacho Nyak Dun* on judicial forbearance and restraint in disputes under modern treaties.

[77] In my view, the standard of review applicable to the Minister's decision is correctness on matters of treaty interpretation, the scope of Aboriginal and treaty rights under section 35, and procedural fairness, and reasonableness for any decisions outside these categories. I come to this conclusion for two main reasons.

œuvre des traités modernes. Elle renvoie à l'arrêt *Vavilov* et aux décisions qui ont précédé et suivi cet arrêt, comme étayant la proposition selon laquelle un tribunal ne devrait jamais s'en remettre à l'interprétation d'un traité par la Couronne.

[75] NTI appuie également les arguments du GCC et du CGRFRMN voulant que la ministre doive faire preuve de retenue à l'égard des décisions finales du CGRFRMN. Elle fonde son argument sur le libellé, l'objet et le contexte de l'ARTIN, lu dans son intégralité, mais insiste également sur les articles 5.5.1 et 5.5.2 de l'ARTIN. Comme je l'ai mentionné précédemment, l'article 5.5.1 traite du contrôle judiciaire des décisions du CGRFRMN devant la Cour fédérale par « [u]ne personne lésée ou touchée de façon importante par une décision », tandis que l'article 5.5.2 constitue une disposition privative stricte qui interdit par ailleurs le contrôle judiciaire. Elle fait valoir que ces dispositions témoignent de la nécessité pour la ministre de faire preuve de retenue envers le CGRFRMN, parce qu'autrement, la ministre pourrait éluder la retenue dont ferait preuve la Cour fédérale envers le CGRFRMN.

[76] La position du procureur général, qui selon lui, est conforme à l'arrêt *Vavilov*, est que la norme de contrôle applicable est celle de la décision raisonnable, sauf en ce qui concerne les questions relatives à la portée des droits issus de traités au sens de l'article 35 [de la *Loi constitutionnelle de 1982*]. Il soutient que, mis à part les questions relatives à l'article 35, la raisonnable est requise par le caractère éminemment factuel et polycentrique de la question dont la ministre a été saisie, le libellé de l'ARTIN qui reconnaît que « le gouvernement demeure responsable de la gestion des ressources fauniques » [à l'alinéa 5.1.2(j)] et le fait que la Cour suprême, dans l'arrêt *Nacho Nyak Dun*, a insisté sur la retenue judiciaire requise dans les différends découlant des traités modernes.

[77] Je suis d'avis que la norme de contrôle applicable à la décision de la ministre est celle de la décision correcte à l'égard des questions d'interprétation de traités, de la portée des droits ancestraux et issus de traités au sens de l'article 35 ainsi que de l'équité procédurale et de la décision raisonnable à l'égard des décisions qui ne

[78] First, it is consistent with *Vavilov*—with the presumptive standard of reasonableness on judicial review and the correctness exceptions that it sets out for questions regarding the scope of Aboriginal and treaty rights under section 35. It is also consistent with *Vavilov* in a further respect. *Vavilov* left untouched what this Court has described as “the long line of jurisprudence, both from the Supreme Court and from this Court, according to which the standard of review with respect to procedural fairness remains correctness”: *Canadian Association of Refugee Lawyers v. Canada (Immigration, Refugees and Citizenship)*, 2020 FCA 196, [2021] 1 F.C.R. 271, at paragraph 35.

[79] I do not agree that *Vavilov* should not apply in this case because it dealt only with the standard of review in administrative matters. The [Supreme] Court in *Vavilov* expressly addressed the standard of review in Aboriginal and treaty rights and other constitutional matters. Moreover, modern treaties “are designed to place Aboriginal and non-Aboriginal relations in the mainstream legal system”: *Beckman v. Little Salmon/Carmacks First Nation*, 2010 SCC 53, [2010] 3 S.C.R. 103, at paragraph 12. That system includes administrative law, which “is flexible enough to give full weight to the constitutional interests of” Indigenous peoples, so that “[t]here is no need to invent a new ‘constitutional remedy’”: *Little Salmon/Carmacks*, at paragraph 47. Indigenous parties typically seek to vindicate these interests by seeking administrative law remedies through an application for judicial review, and in many cases must proceed in this manner: *Federal Courts Act*, section 18. Indeed, they have done so here.

[80] Second, the standard of review that in my view applies is consistent with both what occurred, and what

s’inscrivent pas dans ces catégories. J’en arrive à cette conclusion principalement pour deux raisons.

[78] En premier lieu, elle est conforme à l’arrêt *Vavilov*, en ce qui concerne la présomption de l’application de la norme de la décision raisonnable en matière de contrôle judiciaire et les exceptions relatives à l’application de la norme de la décision correcte qu’il établit à l’égard des questions portant sur la portée des droits ancestraux et issus de traités au sens de l’article 35. Elle est également conforme à l’arrêt *Vavilov* sous un autre aspect. L’arrêt *Vavilov* a laissé intact ce que notre Cour avait décrit comme « l’abondante jurisprudence, de la Cour suprême et de notre Cour, selon laquelle la norme de contrôle concernant l’équité procédurale demeure celle de la décision correcte » : *Association canadienne des avocats et avocates en droit des réfugiés c. Canada (Immigration, Réfugiés et Citoyenneté)*, 2020 CAF 196, [2021] 1 R.C.F. 271, au paragraphe 35.

[79] Je ne suis pas d’accord pour dire que l’arrêt *Vavilov* ne devrait pas s’appliquer en l’espèce parce qu’il ne traitait que de la norme de contrôle applicable en matière administrative. Dans l’arrêt *Vavilov*, la Cour a traité expressément de la norme de contrôle à l’égard des droits ancestraux et issus de traités ainsi que d’autres questions constitutionnelles. De plus, les traités modernes « visent à inscrire les relations entre Autochtones et non-Autochtones dans le système juridique général » : *Beckman c. Première nation de Little Salmon/Carmacks*, 2010 CSC 53, [2010] 3 R.C.S. 103, au paragraphe 12. Ce système comprend le droit administratif, qui « est suffisamment souple pour que le tribunal accorde l’importance voulue aux intérêts constitutionnels » des peuples autochtones, de sorte que « [p]oint n’est besoin d’inventer une nouvelle “réparation constitutionnelle” » : *Little Salmon/Carmacks*, au paragraphe 47. Les parties autochtones cherchent généralement à défendre ces intérêts en sollicitant des réparations en droit administratif au moyen d’une demande de contrôle judiciaire et, dans plusieurs cas, elles doivent procéder de cette manière : *Loi sur les Cours fédérales*, article 18. C’est ce qu’elles ont fait en l’espèce.

[80] En second lieu, je suis d’avis que la norme de contrôle qui s’applique est conforme tant à ce qui

was said, in *Nacho Nyak Dun*. There the Supreme Court came to its own view on the treaty interpretation and compliance issues that arose, without deference either to government or to the First Nations parties. While the Supreme Court did not expressly address standard of review in its decision, both lower courts did, and both applied the correctness standard: *The First Nation of Nacho Nyak Dun v. Yukon (Government of)*, 2014 YKSC 69, 91 C.E.L.R. (3d) 286, at paragraphs 136–137; *The First Nation of Nacho Nyak Dun v. Yukon*, 2015 YKCA 18, 95 C.E.L.R. (3d) 187, at paragraph 112. Their doing so attracted no criticism from the Supreme Court.

[81] As the Supreme Court stated in *Nacho Nyak Dun*, “[m]odern treaties are intended to renew the relationship between Indigenous peoples and the Crown to one of equal partnership”: at paragraph 33. Deferring to one “partner’s” view of the meaning of or compliance with the treaty would be inconsistent with the nature of that relationship.

[82] Before leaving the subject of the standard of review of the Minister’s decision, I should signal one important qualification to my conclusion that issues of treaty interpretation and scope are reviewable on the correctness standard. Prior to *Vavilov*, it had been recognized that, while questions of constitutional interpretation were reviewable for correctness, any extricable findings of fact, and the assessment of the evidence on which the constitutional analysis was premised, were entitled to deference, and were therefore reviewable for reasonableness: *Consolidated Fastfrate Inc. v. Western Canada Council of Teamsters*, 2009 SCC 53, [2009] 3 S.C.R. 407, at paragraph 26; *Revell v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2019 FCA 262, [2020] 2 F.C.R. 355, at paragraph 75, leave to appeal refused, [2019] S.C.C.A. No. 478 (QL), [2020] 1 S.C.R. xvi. *Vavilov* has not affected this position: *Namgis First Nation v. Canada (Fisheries and Oceans)*, 2020 FCA 122, [2020] 4 F.C.R. 678, at paragraph 21; *Gift Lake Métis Settlement v. Alberta (Aboriginal Relations)*, 2019 ABCA 134 (CanLII), 84 Alta. L.R. (6th) 223, at paragraph 18; *Procureur général du Québec c. Association canadienne*

s’est produit qu’à ce qui a été dit dans l’arrêt *Nacho Nyak Dun*. Dans cet arrêt, la Cour suprême s’est fait sa propre opinion sur les questions d’interprétation et de conformité des traités, qui ont été soulevées, sans faire preuve de retenue envers le gouvernement ou les Premières Nations. Bien que la Cour suprême n’ait pas expressément abordé la norme de contrôle dans son jugement, les deux tribunaux inférieurs l’ont fait et ont appliqué la norme de la décision correcte : *The First Nation of Nacho Nyak Dun v. Yukon (Government of)*, 2014 YKSC 69, 91 C.E.L.R. (3d) 286, aux paragraphes 136 et 137; *The First Nation of Nacho Nyak Dun v. Yukon*, 2015 YKCA 18, 95 C.E.L.R. (3d) 187, au paragraphe 112. Ce faisant, ils n’ont suscité aucune critique de la part de la Cour suprême.

[81] Comme l’a déclaré la Cour suprême, « [l]es traités [modernes] visent à renouveler la relation entre les peuples autochtones et la Couronne afin qu’ils soient des partenaires égaux » : *Nacho Nyak Dun*, au paragraphe 33. S’en remettre à l’opinion d’un « partenaire » sur le sens ou le respect du traité serait incompatible avec la nature de cette relation.

[82] Avant de conclure sur la question de la norme de contrôle de la décision de la ministre, je dois formuler une réserve importante à ma conclusion selon laquelle les questions d’interprétation et de portée des traités sont susceptibles de contrôle selon la norme de la décision correcte. Avant l’arrêt *Vavilov*, il avait été reconnu que, même si les questions d’interprétation constitutionnelle étaient susceptibles de contrôle selon la norme de la décision correcte, il y avait lieu de faire preuve de retenue à l’égard des conclusions de fait isolables et de l’évaluation de la preuve sur laquelle reposait l’analyse constitutionnelle, et étaient par conséquent susceptibles de contrôle selon la norme de la décision raisonnable : *Consolidated Fastfrate Inc. c. Western Canada Council of Teamsters*, 2009 CSC 53, [2009] 3 R.C.S. 407, au paragraphe 26; *Revell c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2019 CAF 262, [2020] 2 R.C.F. 355, au paragraphe 75, autorisation d’interjeter appel refusée, [2019] C.S.C.R. n° 478 (QL), [2020] 1 R.C.S. xvi. L’arrêt *Vavilov* n’a pas influencé cette position : *Première nation des ‘Namgis c. Canada (Pêches et Océans)*, 2020 CAF 122, [2020] 4 R.C.F. 678, au

des télécommunications sans fil, 2021 QCCA 730, at paragraph 62.

[83] I would also add that I do not accept the submissions that the authority of the Minister to vary or reject decisions of the NMRWB is limited to cases in which the NMRWB's decision is unreasonable or unlawful. This is not a standard of review issue in the usual sense, because it does not address the role of the court in relation to an administrative decision. But since the appellants have addressed it in that context, I will follow suit.

[84] I see no textual or contextual basis in NILCA for these submissions. Section 5.5.3, subsections 5.5.4.1 and 5.5.4.2, and section 5.5.5 set out, as the heading preceding them states, “[c]riteria for decisions restricting or limiting Nunavik Inuit harvesting by NMRWB and/or Minister.” These include (in paragraph 5.5.3(a)) the requirement that decisions of the NMRWB or a Minister shall restrict or limit Nunavik Inuit harvesting only to the extent necessary to effect a conservation purpose. None of these criteria are cast in terms of unreasonableness or unlawfulness.

[85] The NILCA provision that comes closest to setting a criterion of unreasonableness for a decision of the Minister to reject or disallow a decision of the NMRWB is section 5.5.5, which reads as follows:

Where a decision of the NMRWB is made in relation to a presumption as to needs or adjusted basic needs level, the Minister may reject or disallow that decision only if the Minister determines that the decision is not supported by or consistent with the evidence that was before the NMRWB or available to it.

[86] A decision that is not supported by or consistent with the evidence before the decision maker may be regarded as unreasonable: *Vavilov*, at paragraph 126.

paragraphe 21; *Gift Lake Métis Settlement v. Alberta (Aboriginal Relations)*, 2019 ABCA 134 (CanLII), 84 Alta. L.R. (6th) 223, au paragraphe 18; *Procureur général du Québec c. Association canadienne des télécommunications sans fil*, 2021 QCCA 730, au paragraphe 62.

[83] J’ajouterais également que je ne retiens pas les arguments voulant que le pouvoir de la ministre de modifier ou de rejeter des décisions du CGRFRMN soit limité aux cas où la décision de ce dernier est déraisonnable ou illicite. Il ne s’agit pas d’une question de norme de contrôle au sens habituel parce qu’elle ne traite pas du rôle que doit jouer le tribunal à l’égard d’une décision administrative. Toutefois, puisque les appelants l’ont abordée dans ce contexte, j’en ferai autant.

[84] Je ne vois aucun fondement lié au libellé ou au contexte de l’ARTIN à ces arguments. L’article 5.5.3, les paragraphes 5.5.4.1, 5.5.4.2 et l’article 5.5.5 énoncent, comme le titre les précédant l’indique, les « [c]ritères décisionnels applicables par le CGRFRMN et par le ministre pour restreindre ou limiter les récoltes des Inuit du Nunavik ». Ils comprennent (à l’alinéa 5.5.3(a)) l’exigence selon laquelle les décisions du CGRFRMN ou du ministre peuvent restreindre ou limiter les récoltes des Inuits du Nunavik seulement dans la mesure nécessaire pour réaliser un objectif de conservation. Aucun de ces critères n’est formulé en fonction du caractère déraisonnable ou illicite.

[85] La disposition de l’ARTIN qui se rapproche le plus de l’énoncé d’un critère déraisonnable d’une décision du ministre de rejeter ou de refuser une décision du CGRFRMN est l’article 5.5.5, ainsi libellé :

Lorsque le CGRFRMN prend une décision relativement à des besoins présumés ou à un contingent de base ajusté, le ministre ne peut refuser ou rejeter cette décision que s’il la juge injustifiée compte tenu des éléments de preuve qui ont été présentés au CGRFRMN ou dont celui-ci dispose.

[86] Une décision qui n’est pas étayée par des éléments de preuve présentés au décideur ou qui ne concorde pas avec ces éléments de preuve peut être considérée comme déraisonnable : *Vavilov*, au paragraphe 126.

[87] But on its face, section 5.5.5 applies only to the Minister’s rejection or disallowance of decisions of the NMRWB in relation to a presumption as to needs or adjusted basic needs level under sections 5.2.12 and following of NILCA. The specific mention of these categories of decisions carries a strong implication that the rejection or disallowance of other decisions is not subject to the same constraint. To read a general unreasonableness or unlawfulness prerequisite into the Minister’s entitlement to reject or vary a decision of the NMRWB would also be inconsistent with Government’s “ultimate responsibility for wildlife management,” established by paragraph 5.1.2(j), and for this reason too would amount to a significant amendment to a carefully negotiated treaty. I would not take up the invitation to interpret NILCA in that way. To do so would be inconsistent with the principles of modern treaty interpretation set out above.

B. *Did the Minister give full regard to the integration of Nunavik Inuit knowledge of wildlife and wildlife habitat with knowledge gained through scientific research when making her decision?*

[88] This issue was among those put by Makivik to the application judge. He agreed with Makivik (at paragraph 187 of his reasons) that, under NILCA, Nunavik Inuit harvesting rights can be limited only to the extent necessary to effect a conservation purpose in accordance with sections 5.1.4 and 5.1.5. He also agreed that the Minister was required to give full regard to the objective set out in paragraph 5.1.3(f) (quoted above at paragraph 17)—to create a wildlife management system that recognizes the value of ITK and integrates it with Western scientific research. He noted [at paragraph 188 of his reasons] that Makivik had quoted the leading federal expert as recognizing that ““neither western science nor traditional ecological knowledge is sufficient in isolation for understanding the complexities of polar bear ecology, especially in the context of climate change.””

[87] À première vue, l’article 5.5.5 trouve application seulement lorsque le ministre rejette ou refuse les décisions du CGRFRMN relativement à des besoins présumés ou à un contingent de base ajusté aux termes de l’article 5.2.12 et suivants de l’ARTIN. La mention expresse de ces catégories de décisions sous-entend fortement que le rejet ou le refus d’autres décisions n’est pas soumis à la même contrainte. Considérer le caractère déraisonnable ou illégal est comme une condition préalable générale à l’exercice du droit du ministre de rejeter ou de modifier une décision du CGRFRMN serait également incompatible avec le fait que « le gouvernement demeure responsable de la gestion des ressources fauniques », établi par l’alinéa 5.1.2(j) et, pour ce motif également, équivaldrait à une modification importante d’un traité soigneusement négocié. Je ne donnerais pas suite à l’invitation d’interpréter l’ARTIN de cette façon. Ce serait incompatible avec les principes d’interprétation des traités modernes exposés ci-dessus.

B. *La ministre a-t-elle omis de tenir pleinement compte de l’intégration des connaissances des Inuits du Nunavik sur la faune et son habitat aux renseignements apportés par la recherche scientifique afin d’en arriver à sa décision?*

[88] Cette question faisait partie de celles que Makivik a soumises au juge de première instance. Le juge a souscrit à l’argument de Makivik (au paragraphe 187 de ses motifs) selon lequel, en vertu de l’ARTIN, les droits de récolte des Inuits du Nunavik peuvent être restreints seulement dans la mesure nécessaire pour réaliser un objectif de conservation, conformément aux articles 5.1.4 et 5.1.5. Il a également convenu que la ministre devait tenir pleinement compte de l’objectif énoncé à l’alinéa 5.1.3(f) (précité, au paragraphe 17) visant à créer un système de gestion des ressources fauniques qui reconnaît la valeur du STI et l’intègre aux recherches scientifiques occidentales. Il a souligné [au paragraphe 188 de ses motifs] que Makivik avait cité les remarques de l’expert clé fédéral qui a reconnu que « [TRADUCTION] “ni la science occidentale ni le savoir écologique traditionnel ne permettent à eux seuls de comprendre les complexités de l’écologie de l’ours blanc, surtout dans le contexte du changement climatique” ».

[89] However, the application judge rejected (at paragraphs 189 to 195) Makivik’s argument that the Minister had essentially set aside the summary of the results of the ITK study commissioned by the NMRWB. He found on the evidence that the Minister took into account, along with other factors, the available ITK, including the summary, when assessing the available scientific evidence. He noted among other things (at paragraph 190) that while the widely accepted sustainable removal level, based on science, was 4.5 percent of the population, the 23-bear annual TAT set out in the Minister’s decision equated to a higher removal level, of 4.7 percent. There was evidence that without the ITK, the level would have been set at the lower figure. He therefore found that, in respect of this issue, the Minister’s decision was reasonable. He did not in express terms address the question whether the Minister had given the available ITK “full regard.” It does not appear that any of the parties put forward a definition of that expression that the application judge could have applied.

[90] Before this Court, Makivik focuses its submissions on what it characterizes as the Minister’s failure to integrate the summary of the study results (and other ITK) with knowledge gained through scientific research. Makivik relies on a dictionary definition [*Merriam-Webster.com*] of “integrate” as meaning “to form, coordinate, or blend into a functioning or unified whole.” It submits (at paragraph 77 of its memorandum) that to implement the terms of NILCA, the NMRWB and the Minister were each required “to meld the science and traditional knowledge regarding the health of the SHB polar bear population to arrive at a result that was a new whole, one that demonstrated respect for both approaches.” This, it submits, is an obligation “of a completely different kind than an obligation to simply ‘consider’ the traditional knowledge – it required that the Boards and the Minister find a way to put the two systems together, regardless of whether their findings agreed on all points.”

[91] Makivik further submits (at paragraphs 78 and 79 of its memorandum) that while the final decision of the NMRWB showed an explicit effort to integrate

[89] Le juge de première instance n’a cependant pas retenu (aux paragraphes 189 à 195 de ces motifs) l’argument avancé par Makivik selon lequel la ministre avait essentiellement écarté le résumé de l’étude du STI menée par le CGRFRMN. Il a conclu d’après la preuve que la ministre avait tenu compte, en plus d’autres facteurs, du STI disponible, y compris le résumé de l’étude, dans son évaluation des données scientifiques disponibles. Il a notamment fait remarquer (au paragraphe 190) que, bien que le taux de prélèvement viable largement accepté, fondé sur des éléments scientifiques, ait été de 4,5 p. 100, la PTA annuelle de 23 ours blancs indiquée dans la décision de la ministre s’élevait en réalité à 4,7 p. 100. La preuve indiquait que, sans le STI, le taux aurait été fixé plus bas. Il a donc conclu que, sur cette question, la décision de la ministre était raisonnable. Il n’a pas abordé en termes explicites la question de savoir si la ministre avait tenu « pleinement compte » du STI. Il ne semble pas que l’une des parties ait présenté une définition de cette expression que le juge de première instance aurait pu appliquer.

[90] Devant notre Cour, Makivik met l’accent dans ses observations sur ce qu’elle qualifie d’omission de la ministre d’intégrer le résumé de l’étude (et autre STI) aux renseignements apportés par la recherche scientifique. Makivik se fonde sur la définition que donne le dictionnaire [*Le Trésor de la Langue Française informatisé*] au terme « intégrer », soit « Introduire un élément dans un ensemble afin que, s’y incorporant, il forme un tout cohérent ». Elle soutient (au paragraphe 77 de son mémoire) que, pour mettre en œuvre les modalités de l’ARTIN, le CGRFRMN et la ministre devaient tous deux [TRADUCTION] « amalgamer la science et le savoir traditionnel sur la santé de la population d’ours blancs du SBH pour parvenir à un nouveau résultat qui respectait les deux approches ». Elle soutient qu’il s’agit d’une obligation [TRADUCTION] « d’un tout autre type que celle visant à simplement “tenir compte” du savoir traditionnel, qui exigeait que les Conseils et la ministre trouvent un moyen de regrouper les deux systèmes, peu importe que leurs conclusions se rejoignent sur tous les points ».

[91] Makivik fait également valoir (aux paragraphes 78 et 79 de son mémoire) que, tandis que la décision finale du CGRFRMN démontrait que d’importants

knowledge from the two cultures, “there is nothing in the Minister’s reasons for varying the TAT that demonstrates that such integration took place.” Instead, it submits, the “cautious approach” adopted by the Minister amounted to setting a TAT based on science alone.

[92] I would not give effect to these submissions, which largely raise questions of fact.

[93] In my view the differences between the approaches taken by the NMRWB and the Minister in their respective final decisions are not nearly as stark as Makivik and the other appellants suggest. In its final decision, the NMRWB described the evidence that it considered, which included both science-based knowledge and ITK. It then drew a series of conclusions. These included a conclusion, based on its assessment of the science-based information and ITK it reviewed as to population size and trend, that the SHB polar bear subpopulation had at a minimum remained stable, as well as a conclusion, “[c]onsidering the totality of the evidence provided,” some of which was conflicting, that the subpopulation remained healthy. It went on to state that the TAT that it established was based on the assumption that these conclusions were correct, and repeated that its conclusion as to the stability of the subpopulation was “supported by all of the evidence.” Based on the findings that it set out, it stated that “the body of evidence considered” continued to support its initial decision that the annual TAT should be 28 bears. It described this conclusion as “reasonable in light of the information presented,” and as a “defendable and prudent approach.”

[94] As for the Minister’s final decision, the analysis document that accompanied it began by stating that the decision took into account, among other things, “that there are differences between the available scientific information and Traditional Knowledge.” It went on to

efforts avaient été déployés pour intégrer les connaissances des deux cultures, [TRADUCTION] « rien ne démontre dans les motifs de la ministre de modifier la PTA que cette intégration s’est faite ». Elle soutient plutôt que l’« approche prudente » adoptée par la ministre équivalait à fixer une PTA fondée uniquement sur des éléments scientifiques.

[92] Je serais peu disposé à donner suite à ces arguments qui soulèvent principalement des questions de fait.

[93] Je suis d’avis que les différences entre les approches adoptées par le CGRFRMN et la ministre dans leurs décisions finales respectives sont loin d’être aussi évidentes que l’affirment Makivik et les autres appelants. Dans sa décision finale, le CGRFRMN a décrit les éléments de preuve dont il avait tenu compte, qui comprenaient tant les connaissances scientifiques que le STI. Il a alors tiré une série de conclusions, notamment une conclusion fondée sur son évaluation des renseignements scientifiques et du STI qu’il a examinés quant à la taille de la population et aux tendances qui révèlent que la sous-population d’ours blancs du SBH était à tout le moins demeurée stable, ainsi qu’une conclusion [TRADUCTION] « à la lumière de tous les éléments de preuve présentés », dont certains étaient contradictoires, quant au maintien de l’état de santé de la sous-population. Il a ensuite mentionné que la PTA qu’il avait fixée reposait sur l’hypothèse voulant que ces conclusions soient justifiées, et a répété que la conclusion qu’il avait tirée sur la stabilité de la sous-population était [TRADUCTION] « étayée par tous les éléments de preuve ». Selon les conclusions qu’il a tirées, il a mentionné que [TRADUCTION] « les éléments de preuve examinés » appuyaient toujours sa décision initiale selon laquelle la PTA annuelle devrait être fixée à 28 ours. Il a décrit cette conclusion comme étant [TRADUCTION] « raisonnable à la lumière de l’information présentée » et fondée sur une [TRADUCTION] « approche défendable et prudente ».

[94] Quant à la décision finale de la ministre, le document d’analyse qui l’accompagnait indiquait au début que la décision avait tenu compte, notamment [TRADUCTION] « de l’existence de différences entre l’information scientifique disponible et le savoir traditionnel ». Le

provide what it described as “an analysis of why certain aspects of the Final Decision have been rejected or varied.” It explained that the TAT of 23 bears established a combined harvest of close to 4.5 percent, “which [aligned] with the widely accepted sustainable removal level.” But it went on to state that “[t]he information available was weighed carefully,” and to express the view that a TAT of 28 was “likely not sustainable, and [created] a conservation concern for [the] management unit.” It then referred to the extent to which ITK and findings from scientific data aligned or differed, and noted that one area of difference was with respect to trends in subpopulation size and body condition. In concluding on the basis for the varied TAT of 23 bears, it stated that assumptions could not be made about the ability of the subpopulation to continue to support historical harvest levels, and that “[c]onsequently, caution must be exercised at this time.”

[95] There is no doubt that the NMRWB and the Minister came to different conclusions. But the processes they followed were not dissimilar: they amounted in both cases to reviewing information that was before them—both science-based information and ITK—and coming to a judgment based on all of what they reviewed. If, as the appellants submit, the NMRWB engaged in integration, the Minister must be said to have done so too.

[96] I also note that in oral argument, the Court asked counsel for Makivik what is to be done towards integration if the science-based knowledge and the ITK conflict. Counsel’s response was that the question was a difficult one, and the answer would depend on the circumstances, though they did emphasize the importance of being able to show in the Minister’s decision that ITK had been taken into account. Counsel for the GCC submitted that integration is a matter of giving information from the two sources equal weight. Asked in cross-examination on her affidavit how the NMRWB integrates science-based information with ITK, Kaitlin Breton-Honeyman, the

document indiquait ensuite ce qui était décrit comme [TRADUCTION] « une analyse des raisons pour lesquelles certains aspects de la décision finale ont été rejetés ou modifiés ». Dans ce document, on y mentionnait que la PTA de 23 individus donnait lieu à une récolte combinée d’ours blancs atteignant près de 4,5 p. 100 [TRADUCTION] « ce qui va de pair avec le taux de prélèvement viable largement accepté ». Le document indiquait ensuite que [TRADUCTION] « l’information disponible a été soigneusement soupesée » et qu’une PTA de 28 ours blancs [TRADUCTION] « ne permettrait probablement pas de conserver une population viable et [créerait] des préoccupations liées à la conservation pour l’unité de gestion ». Il y était ensuite mentionné dans quelle mesure le STI et les conclusions tirées à partir des données scientifiques concordaient ou divergeaient, et que la différence concernait les tendances observées sur la taille de la sous-population et la condition physique. Pour en arriver à la PTA modifiée de 23 ours, il y est indiqué que l’on ne pouvait pas présumer de la capacité de la sous-population de continuer de soutenir les niveaux de récolte historiques et [TRADUCTION] « qu’en conséquence, la prudence s’impose à ce stade-ci ».

[95] Il ne fait aucun doute que le CGRFRMN et la ministre sont parvenus à des conclusions différentes. Les processus qu’ils ont suivis étaient toutefois assez semblables : dans les deux cas, ils ont examiné les renseignements dont ils disposaient — tant les renseignements scientifiques que le STI — et ont fondé leur décision sur tous les éléments qu’ils avaient examinés. Si, comme les appelants le soutiennent, le CGRFRMN s’est engagé dans des efforts d’intégration, il convient de dire que la ministre a fait de même.

[96] Je remarque également que, lors de la plaidoirie, la Cour a demandé aux avocats de Makivik ce qu’il fallait faire au sujet de l’intégration en cas d’incompatibilité entre les connaissances scientifiques et le STI. Les avocats ont répondu qu’il était difficile de répondre à cette question, et que la réponse dépendait des circonstances, bien qu’ils aient souligné l’importance de pouvoir démontrer que le STI avait été pris en compte dans la décision de la ministre. L’avocat du GCC a fait valoir qu’en ce qui concerne l’intégration, il s’agit d’accorder le même poids aux renseignements provenant des deux sources. En contre-interrogatoire sur son affidavit, lorsqu’on a

NMRWB’s Director of Wildlife Management, testified that there were multiple ways of doing so when the two types of information were complementary, but that “it becomes more difficult” when they diverge. She added that how to resolve the divergence must be considered case-by-case, and there were no formal guidelines or protocol for doing so. In its initial decision, the NMRWB acknowledged that “[f]urther work [was] needed to improve the way by which the knowledge of Nunavik Inuit is brought together with knowledge gained by scientific research for decision-making.” A recent article focused on the wildlife management system in Nunavut observes, similarly, that “there is currently no formula or algorithm which determines how [Nunavut Wildlife Management Board] decisions are made using both western science and/or [ITK]”: Daniel W. Dylan, “Wildlife Management, Privative Clauses, Standards of Review, and Inuit Qaujimajatuqangit: The Dimensions of Judicial Review in Nunavut” (2021), 34 *Can. J. Admin. L. & Prac.* 265, at pages 307–308.

[97] These statements provide a further reason, in my view, why the Court should decline to fault the Minister for the treatment of the two categories of information here.

[98] To the extent that the finding of the application judge that the Minister took the available ITK into account in coming to her decision is still in issue, I see no basis to interfere with that finding. As the Supreme Court stated in *Vavilov* (at paragraphs 125–126), “[i]t is trite law that the decision maker may assess and evaluate the evidence before it and that, absent exceptional circumstances, a reviewing court will not interfere with its factual findings.” A reviewing court, “must refrain from ‘reweighing and reassessing the evidence considered by the decision maker.’” While “[t]he reasonableness of a decision may be jeopardized where the decision maker has fundamentally misapprehended or failed to account for the evidence before it,” this is a high threshold.

demandé à Kaitlin Breton-Honeyman, directrice de la gestion des ressources fauniques du CGRFRMN, de décrire la façon dont le CGRFRMN intégrait les renseignements scientifiques au STI, elle a déclaré qu’il y avait plusieurs façons de le faire lorsque les deux types de renseignements étaient complémentaires, mais [TRADUCTION] « qu’il est plus difficile d’y arriver » en cas de divergence. Elle a ajouté que la façon de résoudre les divergences doit être examinée au cas par cas, et qu’il n’existait aucun protocole ou ligne directrice officielle à ce sujet. Dans sa décision initiale, le CGRFRMN a reconnu que [TRADUCTION] « d’autres travaux [étaient] nécessaires pour améliorer la façon dont les connaissances des [Inuits] du Nunavik sont intégrées à celles qu’apporte la recherche scientifique pour la prise des décisions ». Un article récent portant sur le système de gestion des ressources fauniques du Nunavut fait aussi observer le fait [TRADUCTION] « qu’il n’y a actuellement aucun algorithme ou formule qui permet de déterminer la façon dont les décisions [du Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut] sont prises en fonction et de la science occidentale et [du STI] » : Daniel W. Dylan, « Wildlife Management, Privative Clauses, Standards of Review, and Inuit Qaujimajatuqangit : The Dimensions of Judicial Review in Nunavut » (2021), 34 *Can. J. Admin. L. & Prac.* 265, aux pages 307 et 308.

[97] Je suis d’avis que ces propos fournissent une autre raison pour laquelle la Cour devrait refuser d’attribuer une faute à la ministre pour sa façon de traiter les deux catégories de renseignements en l’espèce.

[98] Dans la mesure où la conclusion du juge de première instance portant que la ministre a tenu compte du STI disponible en parvenant à sa décision est toujours en litige, je ne vois aucune raison de modifier cette conclusion. Comme l’a déclaré la Cour suprême dans l’arrêt *Vavilov* (aux paragraphes 125 et 126), « [i] est acquis que le décideur administratif peut apprécier et évaluer la preuve qui lui est soumise et qu’à moins de circonstances exceptionnelles, les cours de révision ne modifient pas ses conclusions de fait ». Une cour de révision « [doit] [...] s’abstenir d’apprécier à nouveau la preuve examinée par le décideur ». Même si « [l]e caractère raisonnable d’une décision peut être compromis si le décideur s’est fondamentalement mépris sur la preuve qui lui a été

[99] In my view, that threshold is not met here. There was evidence in the record before the Minister to support her finding, including the Minister's decision itself, which I have already reviewed. I appreciate that Makivik disagrees with the application judge's assessment of the evidence, some of which it describes as self-serving. But that is not a sufficient basis for this Court to conclude that the application judge's conclusion was in error, given the limits on judicial review of determinations of fact and assessments of weight.

C. Was the Minister's approach to the Boards' traditional knowledge study in accordance with NILCA and the honour of the Crown?

[100] The background to this issue is set out in part above at paragraphs 37, 38 and 48 to 50. To recapitulate, the Deputy Minister's letter providing reasons for rejecting the NMRWB's initial decision made no mention of ITK or of any reservations concerning it. The record before the Minister when she varied the NMRWB's final decision included a memorandum, not previously disclosed, setting out certain methodological and other concerns on the part of federal officials with both the NMRWB's ITK study and another primary source of ITK considered by the NMRWB. According to the memorandum, these concerns made considering the information from these sources difficult at best, absent further context and details. The concerns had not been communicated to the NMRWB, and accordingly, the NMRWB had not responded to them.

[101] This issue raises questions as to the scope of the rights constitutionally protected by section 35 and as to constitutional compliance. It is among the issues raised before this Court in terms that differ to some degree from those of the issues put to the application judge. The

soumise ou n'en a pas tenu compte », il s'agit là d'un seuil difficile à atteindre.

[99] J'estime que ce seuil n'est pas atteint en l'espèce. Dans le dossier dont la ministre était saisie, il existait des éléments de preuve pour étayer sa conclusion, y compris la décision même de la ministre, que j'ai déjà examinée. Je suis conscient que Makivik est en désaccord avec l'évaluation de la preuve faite par le juge de première instance, dont elle décrit certains éléments comme « intéressés ». Toutefois, cela ne suffit pas pour que notre Cour conclue que la conclusion du juge de première instance était erronée, compte tenu des limites imposées au contrôle judiciaire sur les conclusions de fait et l'évaluation du poids des éléments de preuve.

C. La démarche adoptée par la ministre à l'égard de l'étude du savoir traditionnel des Conseils était-elle conforme à l'ARTIN et au principe de l'honneur de la Couronne?

[100] Le contexte de cette question est exposé en partie ci-dessus, aux paragraphes 37, 38 et 48 à 50. Pour résumer, la lettre du sous-ministre expliquant les motifs du rejet de la décision initiale du CGRFRMN ne mentionnait aucunement la question du STI et ne faisait état d'aucune réserve à ce sujet. Le dossier dont la ministre était saisie au moment où elle a modifié la décision finale du CGRFRMN renfermait une note de service qui n'avait pas été communiquée précédemment, exposant certaines préoccupations concernant la méthodologie et autres préoccupations soulevées par des représentants fédéraux, tant à l'égard de l'étude du STI menée par le CGRFRMN que d'une autre source principale de STI dont le CGRFRMN a tenu compte. Selon cette note, ces préoccupations ont rendu difficile l'examen des renseignements provenant de ces sources, en l'absence de précisions et d'autres détails. Les préoccupations n'ont pas été communiquées au CGRFRMN et, par conséquent, ce dernier n'y a pas répondu.

[101] Entrent ainsi en jeu des questions sur la portée des droits protégés par l'article 35 de la Constitution et la conformité à la Constitution, qui font partie des questions soulevées devant notre Cour dans des termes qui diffèrent dans une certaine mesure des termes des

questions he was asked to answer included the following as questions (f) and (g) [of paragraph 72], which he addressed together:

Did the Minister act reasonably or was she correct in law when she failed to provide the NMRWB with the opportunity to respond to her concerns regarding the methodology and results of its Inuit traditional knowledge study prior to making her decision?

Did the Minister act reasonably or was she correct in law when she failed to seek further information regarding the methodology and results of the NMRWB's Inuit traditional knowledge study prior to making her decision?

[102] The application judge answered “yes” (at paragraphs 175 and following of his reasons) to both of these questions. He observed that, on its face, the decision-making process that NILCA sets out does not include any requirement for dialogue while the Boards and the Minister are engaged in their respective decision-making processes, and that the NMRWB and the Minister or her officials were simply not raising issues with each other as the process unfolded. He recognized that the NMRWB would have preferred to be told earlier of the Minister's concerns, and to have an opportunity to respond to them. But he found that in light of the terms of NILCA, both the Minister's decision not to apprise the NMRWB of her concerns and her decision not to seek further information from the NMRWB concerning methodology were reasonable. He also noted the Minister's statement in her letter communicating her final decision that she was open to reconsidering the TAT once the full ITK study report and the new aerial survey information became available (which was expected within the next year or two). The application judge made no reference in his analysis of the two questions to the honour of the Crown.

[103] Before considering this issue further, I turn briefly to a review of certain potentially relevant aspects of the honour of the Crown.

questions présentées au juge de première instance. Les questions dont ce dernier a été saisi comprenaient les questions f) et g) suivantes [au paragraphe 72], qu'il a examinées conjointement :

La ministre a-t-elle agi de manière raisonnable ou de manière correcte en droit en n'offrant pas au CGRFRMN la possibilité de répondre à ses préoccupations concernant la méthodologie et les résultats de son étude du savoir traditionnel inuit avant d'en arriver à sa décision?

La ministre a-t-elle agi de manière raisonnable ou de manière correcte en droit en ne sollicitant pas de renseignements supplémentaires au sujet de la méthodologie et des résultats de l'étude du savoir traditionnel inuit avant d'en arriver à sa décision?

[102] Le juge de première instance a répondu « oui » (aux paragraphes 175 et suivants de ses motifs) à ces deux questions. Il a noté qu'à première vue, le processus décisionnel prévu par l'ARTIN ne comprend pas l'obligation d'établir un dialogue lorsque les Conseils et le ministre prennent part à leur processus décisionnel respectif, et que le CGRFRMN et le ministre ou ses représentants ne soulevaient simplement pas de questions au fur et à mesure du déroulement du processus. Il a reconnu que le CGRFRMN aurait préféré connaître plus tôt les préoccupations de la ministre et avoir l'occasion d'y répondre. Il a toutefois conclu qu'à la lumière du libellé de l'ARTIN, tant la décision de la ministre de ne pas informer le CGRFRMN de ses préoccupations que sa décision de ne pas solliciter de renseignements supplémentaires du CGRFRMN au sujet de la méthodologie étaient raisonnables. Il a également souligné la déclaration de la ministre dans sa lettre de transmission de sa décision finale selon laquelle elle était disposée à réexaminer la PTA une fois que le rapport d'étude du STI et les nouveaux résultats du relevé aérien seraient disponibles (ces documents étaient attendus dans les deux années suivantes). Dans son analyse, le juge de première instance n'a pas fait mention des deux questions relatives à l'honneur de la Couronne.

[103] Avant d'examiner cette question plus à fond, je vais me pencher brièvement sur l'examen de certains aspects susceptibles d'être pertinents pour la question de l'honneur de la Couronne.

[104] The honour of the Crown is a constitutional principle: *Mikisew Cree First Nation v. Canada (Governor General in Council)*, 2018 SCC 40, [2018] 2 S.C.R. 765, at paragraph 24. It is always at stake in the Crown's dealings with Aboriginal peoples, though determining what constitutes honourable dealing, and what specific obligations the honour of the Crown imposes, depends heavily on the circumstances: *Mikisew Cree*, at paragraphs 23–24.

[105] Among the contexts in which the honour of the Crown applies is that of treaty-making and implementation. Its application in this context “[leads] to requirements such as honourable negotiation and the avoidance of the appearance of sharp dealing,” as well as a broad, purposive approach to treaty interpretation. “[A]n honourable interpretation of an obligation cannot be a legalistic one that divorces the words from their purpose”: *Manitoba Metis Federation Inc. v. Canada (Attorney General)*, 2013 SCC 14, [2013] 1 S.C.R. 623 [*Manitoba Metis*], at paragraphs 73, 76–77. Moreover, “Crown servants must seek to perform the obligation in a way that pursues the purpose behind the promise”: *Manitoba Metis*, at paragraph 80.

[106] Makivik submits that the Minister had a legal and a moral obligation—the legal based on the terms of the NILCA, and the moral on the honour of the Crown—to disclose to the NMRWB her officials' concerns regarding the available ITK, and to give the NMRWB an opportunity to address them before the Minister made her final decision. The NMRWB makes a similar submission, grounded in the Minister's legal obligation under NILCA to provide reasons if she rejects the NMRWB's initial decision. It focuses on the absence from the Minister's reasons of any reference to methodological concerns with the ITK considered by the NMRWB, and submits that the Minister's failure to discharge this obligation usurped the NMRWB's role in the decision-making process prescribed by NILCA, and resulted in a final decision that disregarded ITK.

[104] L'honneur de la Couronne est un principe constitutionnel : *Mikisew Cree First Nation c. Canada (Gouverneur général en conseil)*, 2018 CSC 40, [2018] 2 R.C.S. 765, au paragraphe 24. Il est toujours en jeu lorsque la Couronne traite avec les peuples autochtones, mais la question de savoir ce qui constitue un comportement honorable et quelles obligations précises découlent de l'honneur de la Couronne sont fortement tributaires des circonstances : *Mikisew Cree*, aux paragraphes 23 et 24.

[105] L'honneur de la Couronne régit, entre autres, la conclusion des traités et leur mise en œuvre. Dans ce contexte, son application « commande le respect d'exigences telles que s'en tenir à une négociation honnête et éviter l'apparence de manœuvres malhonnêtes », de même qu'une interprétation large, fondée sur l'objet visé. « [U]ne interprétation fondée sur l'honneur attribuée à une obligation ne saurait être une interprétation formaliste qui dissocie les mots de leur objet » : *Manitoba Metis Federation Inc. c. Canada (Procureur général)*, 2013 CSC 14, [2013] 1 R.C.S. 623, aux paragraphes 73, 76 et 77. De plus, « les fonctionnaires de la Couronne doivent veiller à exécuter l'obligation de façon à réaliser l'objet de la promesse » : *Manitoba Metis*, au paragraphe 80.

[106] Makivik soutient que la ministre avait l'obligation légale et morale — la première étant fondée sur le libellé de l'ARTIN et la seconde, sur l'honneur de la Couronne — de divulguer au CGRFRMN les préoccupations de ses représentants sur le STI disponible et de lui donner la possibilité d'y répondre avant que la ministre ne rende sa décision finale. Le CGRFRMN invoque un argument similaire, fondé sur l'obligation légale de la ministre, en vertu de l'ARTIN, de fournir des motifs lorsqu'elle rejette une décision initiale du CGRFRMN. Cet argument porte essentiellement sur l'absence, dans les motifs de la ministre, de mentions relatives aux préoccupations concernant la méthodologie liée au STI, examiné par le CGRFRMN, et le défaut de la ministre de s'acquitter de cette obligation qui a usurpé le rôle du CGRFRMN dans le processus décisionnel prévu par l'ARTIN et donné lieu à une décision finale qui n'a pas tenu compte du STI.

[107] The Attorney General submits that the Minister had no obligation either to raise her methodological concerns with the NMRWB in her reasons for rejecting its initial decision or to seek clarification to address these concerns. He argues that the process prescribed by NILCA does not require an exhaustive listing of all considerations, especially when they are not material to the Minister's decision, and that all available information, including ITK, was considered at face value. He points out that the final ITK report would not have been available in any event until after the Minister's final decision in October 2016; it did not become available until May 2018.

[108] I do not accept the appellants' submissions to the extent that they would require the Minister and the NMRWB to engage in dialogue outside of the conversation-like decision-making process prescribed by sections 5.5.7 to 5.5.13 of NILCA (summarized above at paragraphs 27 and 28), and to raise concerns with each other as they arise. I agree with the application judge that while communications of that kind could be valuable, to require them would take the process outside the text of NILCA that the parties negotiated. I do not see section 5.2.2, under which "Makivik and Government shall have the right to have technical advisors attend all meetings [of NMRWB] as non-voting observers," as supporting a conclusion otherwise. Rather, it appears to provide a means for a one-way flow of technical information from the NMRWB to the Minister.

[109] However, I agree with Makivik and the NMRWB that the requirements in NILCA for the Minister to give reasons must be interpreted purposively. The main purpose of the requirement in paragraph 5.5.8(b), that the Minister give the NMRWB reasons in writing for rejecting an initial decision of the NMRWB, is apparent. It is to enable the NMRWB to do what section 5.5.11 requires: to "reconsider the decision in light of the written reasons provided by the Minister and make a final decision." In this way, as under the scheme considered in *Nacho Nyak Dun* (see paragraph 43), each step in the process can build on decisions at an earlier stage. But this

[107] Le procureur général soutient que la ministre n'avait pas l'obligation, dans ses motifs de rejet de la décision initiale du CGRFRMN, de soulever ses préoccupations concernant la méthodologie ni de demander des précisions pour chercher à dissiper ces préoccupations. Il fait valoir que le processus prévu par l'ARTIN n'exige pas une énumération exhaustive de tous les facteurs, surtout s'ils ne sont pas pertinents pour la décision de la ministre, et que tous les renseignements disponibles, y compris le STI, ont été examinés sans réserve. Il souligne que le rapport final sur le STI n'aurait pas été disponible avant la décision finale de la ministre, en octobre 2016 : il n'a été effectivement disponible qu'en mai 2018.

[108] Je ne retiens pas les arguments des appelants dans la mesure où ils exigeraient que la ministre et le CGRFRMN établissent un dialogue en dehors de celui du processus décisionnel prévu aux articles 5.5.7 à 5.5.13 de l'ARTIN (résumés ci-dessus aux paragraphes 27 et 28), et soulèvent entre eux leurs préoccupations à mesure qu'elles se présentent. Je partage l'avis du juge de première instance que, s'il est vrai que des communications de ce genre peuvent être utiles, le fait de les exiger ferait en sorte que le processus échapperait à la portée du libellé de l'ARTIN que les parties ont négocié. Je ne considère pas que l'article 5.2.2 en vertu duquel [TRADUCTION] « Makivik et le gouvernement ont le droit de demander à des conseillers techniques d'assister à toutes les réunions [du CGRFRMN] en qualité d'observateurs sans droit de vote » permet de conclure autrement. Il semble plutôt fournir un moyen de transmettre des renseignements techniques à sens unique, du CGRFRMN à la ministre.

[109] Je conviens toutefois avec Makivik et le CGRFRMN que les exigences prévues dans l'ARTIN selon lesquelles le ministre doit fournir des motifs doivent être interprétées de manière téléologique. Il ressort clairement que le principal objectif de l'exigence prévue à l'alinéa 5.5.8(b) est que le ministre fournisse des motifs écrits au CGRFRMN justifiant le rejet d'une décision initiale prise par ce dernier. C'est pour permettre au CGRFRMN de faire ce que l'article 5.5.11 exige, soit de « réexamine[r] [l]a décision à la lumière des motifs écrits fournis par le ministre et [de prendre] [une] décision finale ». De cette façon, comme sous le

purpose cannot be fulfilled unless the Minister’s written reasons disclose the real reasons for the Minister’s decision to reject. In my view, Makivik is correct in observing (at paragraph 85 of its memorandum) that “[t]he fact that the NMRWB is ‘the main regulator of access to wildlife’ in the NMR must mean, at the very least, that it be given the opportunity to consider and respond to all the issues and factors that the Minister plans to rely on in her decision” (emphasis added).

[110] The purpose of the requirement in section 5.5.12, that the Minister give reasons for rejecting or varying a final decision of NMRWB, is different in part, and perhaps less obvious. At the point at which this requirement comes into play, the decision-making process is at an end (subject to reconsideration initiated under section 5.2.18), and there is no longer any opportunity for the NMRWB to reconsider. But other important functions of reasons remain fully in play.

[111] As the Supreme Court stated in *Vavilov*, at paragraph 79 (citation omitted):

.... Reasons explain how and why a decision was made. They help to show affected parties that their arguments have been considered and demonstrate that the decision was made in a fair and lawful manner. Reasons shield against arbitrariness as well as the perception of arbitrariness in the exercise of public power....

More specifically in this context, “[w]ritten reasons foster reconciliation by showing affected Indigenous peoples that their rights were considered and addressed.” Reasons are “a sign of respect [which] displays the requisite comity and courtesy becoming the Crown as Sovereign toward a prior occupying nation”: *Clyde River (Hamlet) v. Petroleum Geo-Services Inc.*, 2017 SCC 40, [2017] 1 S.C.R. 1069, at paragraph 41 (citations omitted).

[112] In my view, both the failure of the Deputy Minister to advise of ECCC’s methodological concerns

régime examiné dans l’arrêt *Nacho Nyak Dun* (paragraphe 43), chaque étape du mécanisme repose sur les décisions prises précédemment. Mais cet objectif ne peut être atteint, à moins que l’examen des motifs que le ministre a communiqués par écrit indique les motifs réels de son rejet. Je suis d’avis que Makivik a raison de faire remarquer (au paragraphe 85 de son mémoire) que [TRADUCTION] « le fait que le CGRFRMN soit le “principal mécanisme de gestion des ressources fauniques” dans la RMN doit signifier, à tout le moins, qu’il a la possibilité d’examiner toutes les questions et tous les facteurs sur lesquels le ministre entend se fonder dans sa décision et d’y répondre » (non souligné dans l’original).

[110] L’exigence prévue à l’article 5.5.12, soit que le ministre fournisse des motifs justifiant le rejet ou la modification de la décision finale du CGRFRMN, est en partie différente, et peut-être moins évidente. Au moment où cette exigence entre en jeu, le processus décisionnel prend fin (sous réserve du réexamen prévu à l’article 5.2.18), et le CGRFRMN n’a plus l’occasion de procéder à un réexamen. Toutefois, d’autres fonctions importantes des motifs restent fermement en place.

[111] Comme la Cour suprême l’a déclaré dans l’arrêt *Vavilov*, au paragraphe 79 (renvois omis) :

[...] Les motifs [...] servent à expliquer le processus décisionnel et la raison d’être de la décision en cause. Ils permettent de montrer aux parties concernées que leurs arguments ont été pris en compte et démontrent que la décision a été rendue de manière équitable et licite. Les motifs servent de bouclier contre l’arbitraire et la perception d’arbitraire dans l’exercice d’un pouvoir public [...]

Dans ce contexte, plus précisément, « [l]’existence de motifs écrits favorise la réconciliation, parce que ces motifs montrent aux peuples autochtones touchés que leurs droits ont été considérés et comment on en a tenu compte ». Les motifs constituent « une marque de respect [qui] démontre la courtoisie dont doit faire preuve la Couronne en tant que souverain envers une nation qui occupait le territoire avant elle » : *Clyde River (Hameau) c. Petroleum Geo-Services Inc.*, 2017 CSC 40, [2017] 1 R.C.S. 1069, au paragraphe 41 (renvois omis).

[112] Selon moi, tant l’omission du sous-ministre de transmettre les préoccupations d’ECCC concernant la

with the available ITK in rejecting the NMRWB's initial decision, and the failure of the Minister to do so in varying the NMRWB's final decision, constituted a less-than-purposive interpretation and implementation of NILCA's requirements to give reasons, and a breach of the honour of the Crown. That is especially so given the importance that NILCA ascribes to ITK.

[113] The failure to communicate ECCC's concerns in this case could also be characterized as a breach of procedural fairness, also subject to the correctness standard as explained in paragraph 78 above, on the basis that it denied the NMRWB the opportunity to address those concerns in its final decision. However, the parties did not take that approach in their submissions, and my conclusion that there was a breach of the honour of the Crown renders that analysis unnecessary in any event.

D. Does NILCA authorize the Minister's reliance on a "cautious management approach" as justification for limiting Nunavik Inuit harvesting?

[114] The application judge concluded on this issue (at paragraph 202 of his reasons) that "it was necessary and reasonable to adopt a cautious management approach in light of the state of the information before the Boards and the Minister, which could be described as interim information." He observed that in the wildlife context, information is constantly changing, and decisions would have to be revisited as conditions changed. He found that paragraph 5.1.2(h) of NILCA (which provides that "the wildlife management system and the exercise of Nunavik Inuit harvesting rights are governed by and subject to the principles of conservation") and the principles of conservation set out in sections 5.1.4 and 5.1.5, together with the limited information before the Minister, had led to the adoption of a cautious management approach. He also found that the Minister had recognized the need to consider further information in providing that her decision would remain in effect only until new information became available. He described

méthodologie liée au STI disponible lors du rejet de la décision initiale du CGRFRMN que l'omission de la ministre de faire de même lorsqu'elle a modifié la décision finale du CGRFRMN constituait une interprétation et une mise en œuvre des exigences prévues par l'ARTIN moins fondée sur l'objet visé, qui est de fournir une décision motivée, et constituait également un manquement au principe de l'honneur de la Couronne. C'est particulièrement vrai lorsqu'on connaît l'importance que l'ARTIN accorde au STI.

[113] En l'espèce, l'omission de transmettre les préoccupations d'ECCC peut également être qualifiée de manquement à l'équité procédurale, également assujettie à la norme de la décision correcte, comme je l'explique dans le paragraphe 78 ci-dessus, parce qu'elle a empêché le CGRFRMN de répondre à ces préoccupations dans sa décision finale. Les parties n'ont toutefois pas adopté cette approche dans leurs observations, et la conclusion que j'ai tirée, à savoir qu'il y a eu atteinte à l'honneur de la Couronne, rend cette analyse inutile de toute façon.

D. L'ARTIN autorise-t-il la ministre à se fonder sur une « approche de gestion prudente » comme justification pour restreindre la récolte des Inuits du Nunavik?

[114] Sur cette question, le juge de première instance a conclu (au paragraphe 202 de ses motifs) qu'« il était raisonnable et nécessaire d'adopter une approche de gestion prudente, eu égard à l'état des renseignements dont disposaient les Conseils et la ministre, soit des renseignements qui pouvaient être considérés comme des renseignements provisoires ». Il a souligné que, dans le contexte des ressources fauniques, les renseignements sont appelés à évoluer constamment, et que les décisions devraient être revues en conséquence à l'occasion au fur et à mesure que la situation évolue. Il a conclu que l'alinéa 5.1.2(h) de l'ARTIN (qui dispose que « le système de gestion des ressources fauniques et l'exercice des droits de récolte des Inuit du Nunavik sont régis par les principes de la conservation ») et les principes de conservation énoncés aux articles 5.1.4 et 5.1.5, conjointement avec les renseignements limités dont disposait la ministre, avaient mené à l'adoption d'une approche de gestion prudente. Il a également conclu que la ministre

the Minister’s approach as “reasonable under these particular circumstances” [at paragraph 204 of his reasons].

[115] Makivik submits that this conclusion rests on two fundamental misconceptions. The first, it submits, is that the purpose of Article 5 of NILCA is to make conservation decisions. Instead, it argues, NILCA enshrines a principle of minimal interference in stating in paragraph 5.5.3(a) that “[d]ecisions of the NMRWB or a Minister made in relation to Parts 5.2 and 5.3 shall restrict or limit Nunavik Inuit harvesting only to the extent necessary ... to effect a conservation purpose in accordance with sections 5.1.4 and 5.1.5” (emphasis added). The application judge’s approach, it says, turns this principle on its head. The second misconception is that further and better information would be immediately available.

[116] NTI agrees that a precautionary approach is inconsistent with NILCA. NTI treats the Minister’s statements such as those referring to the need for “caution” and a “cautious management approach,” and the presence of a “conservation concern” as an invocation of the “precautionary principle.” As the Supreme Court has described it, “[t]his emerging international law principle recognizes that since there are inherent limits in being able to determine and predict environmental impacts with scientific certainty, environmental policies must anticipate and prevent environmental degradation”: *Castonguay Blasting Ltd. v. Ontario (Environment)*, 2013 SCC 52, [2013] 3 S.C.R. 323, at paragraph 20 (citations omitted). NTI submits that the precautionary principle in this sense must give way to paragraph 5.5.3(a) of NILCA.

[117] Consistent with the submissions of the Attorney General, I do not see the Minister as having adopted the precautionary principle in this formal sense and

avait reconnu la nécessité d’examiner d’autres renseignements en indiquant que sa décision demeurerait en vigueur jusqu’à ce que de nouvelles données soient disponibles. Il a indiqué que « [d]ans ces circonstances particulières, l’approche de la ministre était raisonnable » [au paragraphe 204 de ses motifs].

[115] Makivik soutient que cette conclusion repose sur deux méprises fondamentales. La première étant que l’objet du chapitre 5 de l’ARTIN est de rendre des décisions de conservation. Au lieu de cela, elle soutient que l’ARTIN enchâsse un principe d’intervention minimale, en énonçant à l’alinéa 5.5.3(a) que les « décisions prises par le CGRFRMN ou par un ministre en application des parties 5.2 et 5.3 ne peuvent restreindre ou limiter les activités de récolte des Inuit du Nunavik que dans la mesure nécessaire [...] [à la mise] en œuvre [d’]un objectif de conservation valable conformément aux articles 5.1.4 et 5.1.5 » (non souligné dans l’original). Elle soutient que l’approche adoptée par le juge de première instance vient à l’encontre de ce principe. La deuxième méprise porte sur le fait que des renseignements plus complets et de meilleure qualité seraient immédiatement disponibles.

[116] NTI convient qu’une approche prudente est incompatible avec l’ARTIN. NTI traite les déclarations de la ministre, comme celles concernant la nécessité de [TRADUCTION] « faire preuve de prudence », d’adopter une [TRADUCTION] « approche de gestion prudente » et la mention d’une [TRADUCTION] « préoccupation liée à la conservation » comme un recours au [TRADUCTION] « principe de précaution ». Comme l’a décrit la Cour suprême, « [c]e principe émerge en droit international reconnaît en effet que, parce qu’il est intrinsèquement difficile de déterminer et de prédire avec une certitude scientifique les répercussions environnementales, les politiques en la matière doivent anticiper et prévenir les dégradations environnementales » : *Dynamitage Castonguay Ltée c. Ontario (Environnement)*, 2013 CSC 52, [2013] 3 R.C.S. 323, au paragraphe 20 (renvois omis). NTI soutient qu’en ce sens, le principe de précaution doit céder le pas à l’alinéa 5.5.3(a) de l’ARTIN.

[117] Conformément aux observations du procureur général, je ne crois pas que la ministre ait adopté le principe de précaution au sens formel et y ait donné

given its precedence over NILCA paragraph 5.5.3(a). Rather, in my view, the Minister chose to be cautious in fixing a TAT in light of the factual uncertainties that she identified. Under the terms of NILCA, it was, in my view, open to her to do so, and to conclude that the TAT that she established was, in the language of paragraph 5.5.3(a), “necessary ... to effect a conservation purpose.” That was especially so in light of paragraph 5.1.5(b) of NILCA, which includes among the principles of conservation “the maintenance of vital, healthy wildlife populations capable of sustaining harvesting needs.” I also note that the NMRWB characterized its own final decision concerning the TAT as “a defensible and prudent approach” in the circumstances. While the NMRWB and the Minister plainly had different perspectives on what level of TAT would be cautious, or prudent, they were both entitled under NILCA to come to a judgment on that question.

E. *Does NILCA authorize the Minister to consider the politics of international trade and/or issues related to CITES (the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Flora and Fauna) when making her decision?*

[118] The application judge’s analysis of this issue focused on CITES, 993 U.N.T.S. 243, rather than the politics of international trade more generally. CITES is an international treaty, to which Canada along with 182 other states is party, that regulates the trade in certain species of animals and plants. Polar bear are currently listed in Appendix II of CITES, which includes “all species which although not necessarily now threatened with extinction may become so unless trade ... is subject to strict regulation .” When a species is listed in Appendix II, a member state cannot allow its export without first granting an export permit. A member state may grant an export permit only when its designated scientific authority has determined that export will not be detrimental to the species’ survival.

préséance sur l’alinéa 5.5.3(a) de l’ARTIN. Je suis plutôt d’avis que la ministre a choisi d’être prudente en fixant la PTA en tenant compte des incertitudes qu’elle a relevées sur le plan factuel. Aux termes de l’ARTIN, je suis d’avis qu’il lui était loisible d’agir ainsi et de conclure que la PTA qu’elle a établie était, pour reprendre les termes de l’alinéa 5.5.3(a), « nécessaire [...] [pour] mettre en œuvre un objectif de conservation », surtout à la lumière de l’alinéa 5.1.5(b) de l’ARTIN, qui compte parmi les principes de conservation « le maintien en santé des populations fauniques vitales, de manière à satisfaire les besoins en matière de récolte ». Je constate également que le CGRFRMN a qualifié sa propre décision finale sur la PTA [TRADUCTION] « d’approche défendable et prudente » dans les circonstances. Même si le CGRFRMN et la ministre avaient clairement des points de vue différents sur le niveau de PTA que la prudence ou la précaution dicterait, ils avaient tous deux le droit, en vertu de l’ARTIN, d’avoir un avis à ce sujet.

E. *L’ARTIN autorise-t-il la ministre à tenir compte des politiques du commerce international ou des questions liées à la CITES (Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d’extinction) pour en arriver à sa décision?*

[118] L’analyse que le juge de première instance a faite de cette question était axée sur la CITES, 993 R.T.N.U. 243, plutôt que sur les politiques relatives au commerce international de manière plus générale. La CITES est un traité international, dont le Canada ainsi que 182 autres pays sont parties, qui régit le commerce de certaines espèces d’animaux et de végétaux. À l’heure actuelle, les ours blancs sont énumérés à l’Annexe II de la CITES, qui comprend « toutes les espèces qui, bien que n’étant pas nécessairement menacées actuellement d’extinction, pourraient le devenir si le commerce [...] n’était pas soumis à une réglementation stricte ». Lorsqu’une espèce figure à l’Annexe II, un État Partie à la Convention ne peut pas permettre son exportation avant d’avoir au préalable délivré un permis d’exportation. Un État Partie à la Convention peut délivrer un permis d’exportation seulement si son autorité scientifique désignée a déterminé que l’exportation ne nuira pas à la survie de l’espèce.

[119] On a number of occasions, CITES member states have proposed “up-listing” polar bear from Appendix II to Appendix I, which lists species at risk. This would in effect stop international trade in polar bear. Inuit organizations, including Makivik, have expressed concern about this possibility, given the economic benefits of international trade in polar bear hides.

[120] The application judge began his analysis (at paragraph 136 of his reasons) by acknowledging Makivik’s argument that the profound cultural importance of the polar bear hunt was the most important factor for the Inuit, and should therefore have weighed more heavily in the Minister’s decision-making process than any threat of a trade ban. However, he did not accept that CITES had played too great a role. He concluded that CITES was one factor among many for the Boards and the Minister to consider, “with the ultimate goal of making a reasonable decision that had its basis on the principles of conservation as set out in sections 5.1.4 and 5.1.5” [at paragraph 141]. He found (at paragraph 142) that the Minister’s decision was not focused on CITES and that CITES had not disproportionately affected her decision.

[121] While he agreed with Makivik that the harvesting of polar bears would continue even if the trade in polar bear skins were banned under CITES, he found that the Minister had properly considered the prospect of a trade ban in her balancing of the various factors. The Minister’s consideration of CITES was reasonable, he found, because it informed her understanding of NILCA’s goals of proper wildlife management and principles of conservation. He did not consider it necessary to determine whether CITES was an international agreement pertaining to wildlife within the meaning of subsection 5.5.4.1 (quoted above, at paragraph 24).

[122] On appeal, Makivik submits that the Minister’s consideration of the politics of international trade was

[119] À plusieurs reprises, les États Parties à la CITES ont proposé de « faire passer » les ours blancs de l’Annexe II à l’Annexe I, qui dresse la liste des espèces menacées. Cela ferait effectivement obstacle au commerce international des ours blancs. Les organisations inuites, y compris Makivik, se sont dites préoccupées par cette possibilité, compte tenu des avantages économiques du commerce international des ours blancs.

[120] Le juge de première instance a commencé son analyse (au paragraphe 136 de ses motifs) en reconnaissant que l’argument invoqué par Makivik selon lequel la profonde importance culturelle que revêt la chasse à l’ours blanc constitue le facteur de premier intérêt pour les Inuits et que la ministre aurait dû accorder plus de poids à ce facteur dans son processus décisionnel qu’aux menaces d’interdiction de commerce. Il n’a toutefois pas reconnu que la CITES avait joué un rôle très important. Il a conclu que la CITES était un facteur à prendre en compte parmi de nombreux autres par les Conseils et la ministre « dans le but ultime d’en arriver à une décision raisonnable fondée sur les principes de conservation énoncés aux articles 5.1.4 et 5.1.5 » [au paragraphe 141]. Il a conclu (au paragraphe 142) que la décision de la ministre n’était pas axée principalement sur la CITES et que cette dernière n’avait pas eu une influence démesurée sur la décision.

[121] Bien qu’il ait convenu avec Makivik que la chasse à l’ours blanc se poursuivrait même si le commerce des peaux d’ours devait être interdit par la CITES, le juge de première instance a conclu que la ministre avait tenu compte, comme il se devait, du risque d’interdiction de commerce au moment de soulever les différents facteurs. Il a conclu que la ministre avait agi de manière raisonnable en tenant compte de la CITES, parce qu’elle a été ainsi en mesure de mieux comprendre les objectifs que l’ARTIN vise en matière de gestion faunique et les principes de conservation qui sous-tendent cet accord. Il n’a pas jugé nécessaire de déterminer si la CITES était une entente internationale relative aux animaux sauvages au sens du paragraphe 5.5.4.1 (précité, au paragraphe 24).

[122] En appel, Makivik soutient que le fait que la ministre ait tenu compte des politiques relatives au

incorrect or unreasonable for two reasons: it was not authorized by subsection 5.5.4.1 of NILCA, and it placed undue weight on Inuit's economic interests relative to their cultural interests. NTI agrees that consideration of CITES was not authorized by subsection 5.5.4.1. It points out that, while this subsection requires consideration of "international agreement," that term is defined in section 5.1.1 to mean "a wildlife agreement between the Government of Canada and one or more foreign states or associations of foreign states" (emphasis added by NTI). It submits that CITES is not a "wildlife agreement" but a "trade agreement," and that to permit the minister to consider it would be contrary to NILCA's plain meaning.

[123] The Attorney General responds that the Minister's reasons relied on principles of conservation, not CITES, of which the Minister's decision made no mention, and that her officials' recommendation referred to CITES only as background or the source of an additional potential negative consequence of a decision that did not follow principles of conservation as set out in NILCA. The Attorney General embraces the application judge's conclusion that CITES was just one factor among many. He further submits that there is no inconsistency between CITES and NILCA, and that NILCA's objective includes promoting the long-term economic interests of Nunavik Inuit. He adds that on a proper reading of subsection 5.5.4.1, CITES could be taken into account in the decision concerning the SHB subpopulation, and that not only that subsection, but also other provisions (sections 5.5.23 and 5.8.4), recognize that international agreements are "part of the fabric" of NILCA (Attorney General's memorandum, paragraphs 166–167).

[124] In my view, it is important in addressing this issue to recognize that subsection 5.5.4.1 is a limited, mandatory provision. It requires the NMRWB and the Minister to take into account the two categories of agreements

commerce international était erroné ou déraisonnable pour deux raisons : elle n'y était pas autorisée par le paragraphe 5.5.4.1 de l'ARTIN et elle a accordé trop d'importance aux intérêts économiques des Inuits par rapport à leurs intérêts culturels. NTI convient que le paragraphe 5.5.4.1 n'autorisait pas la ministre à tenir compte de la CITES. Elle souligne que, bien que cette disposition exige la prise en considération des « ententes internationale[s] », ce terme est défini à l'article 5.1.1 comme « une entente sur les ressources fauniques conclue par le gouvernement du Canada et soit un ou plusieurs États étrangers, soit une ou plusieurs associations d'États étrangers » (souligné par NTI). Elle soutient que la CITES n'est pas une « entente sur les ressources fauniques », mais une « entente internationale », et qu'autoriser la ministre à la prendre en considération irait à l'encontre du sens ordinaire du libellé de l'ARTIN.

[123] Le procureur général répond que les motifs de la ministre reposaient sur les principes de conservation, et non sur la CITES, qui n'a aucunement été mentionnée dans la décision de la ministre, et que les recommandations de ses représentants ne faisaient référence à la CITES que pour la situer dans son contexte ou comme source de conséquences négatives supplémentaires possibles d'une décision qui ne suivait pas les principes de conservation énoncés dans l'ARTIN. Le procureur général souscrit à la conclusion du juge de première instance selon laquelle la CITES n'était qu'un facteur parmi tant d'autres. Il soutient également qu'il n'existe aucune incompatibilité entre la CITES et l'ARTIN, et que les objectifs de ce dernier comprennent la promotion des intérêts économiques à long terme des Inuits du Nunavik. Il ajoute que, selon une juste interprétation du paragraphe 5.5.4.1, la CITES pourrait être prise en compte dans la décision concernant la sous-population du SBH, et que cet article et d'autres encore (articles 5.5.23 et 5.8.4) reconnaissent que les ententes internationales font [TRADUCTION] « partie intégrante » de l'ARTIN (mémoire du procureur général, aux paragraphes 166 et 167).

[124] S'agissant de cette question, je suis d'avis qu'il est important de reconnaître que le paragraphe 5.5.4.1 est une disposition limitative et obligatoire. Elle exige que le CGRFRMN et le ministre tiennent compte de

that come within it (domestic interjurisdictional agreements and international agreements relating to wildlife). But it does not bar the NMRWB or the Minister from taking into account other categories of agreements that do not come within it. This means that even if CITES is not an international agreement relating to wildlife within the meaning of subsection 5.5.4.1, it was open to the Minister to consider it, provided that it could be regarded as relevant under the scheme of the NILCA and there were no other provisions precluding the Minister from taking it into account: see *Vavilov*, at paragraph 108.

[125] In my view, both of these prerequisites were met. First, as the Attorney General submits, paragraph 5.1.3(d) of NILCA includes in the objective of Article 5 the creation of a wildlife management system for the NMR that “promotes the long-term economic, social and cultural interests of Nunavik Inuit.” Potential economic impacts, such as those that might flow from CITES, were therefore relevant under the NILCA scheme. And second, there is no exhaustive statement of relevance or other limiting provision of NILCA that precluded consideration of CITES.

[126] It follows that, like the application judge, I see no need to determine whether CITES is an international agreement relating to wildlife within the meaning of subsection 5.5.4.1 of NILCA. Nor is it necessary to deal separately with the portion of this issue relating to the politics of international trade.

F. *Was the Minister’s reliance on the 2014 voluntary agreement authorized by NILCA and in accordance with the honour of the Crown?*

[127] Makivik put a somewhat different version of this issue to the application judge. He was asked to consider (as issue (d)) “[whether it was] correct or reasonable for the Minister to have considered the 2014 Voluntary Agreement when making her decision.”

deux catégories d’ententes visées (les ententes multigouvernementales intérieures et les ententes internationales sur les ressources fauniques). Mais elle n’empêche pas le CGRFRMN et le ministre de tenir compte d’autres catégories d’ententes qui ne sont pas visées. Il s’ensuit que, même si la CITES n’est pas une entente internationale sur les animaux sauvages au sens du paragraphe 5.5.4.1, il était loisible à la ministre d’en tenir compte, pourvu que cette entente puisse être considérée comme pertinente sous le régime de l’ARTIN et qu’aucune autre disposition n’empêche la ministre d’en tenir compte : voir l’arrêt *Vavilov*, au paragraphe 108.

[125] Je suis d’avis que ces deux conditions préalables étaient remplies. D’abord, comme le procureur général le fait valoir, l’alinéa 5.1.3(d) de l’ARTIN comprend, dans l’objet du chapitre 5, la création d’un système de gestion des ressources fauniques pour la RMN qui « favorise les intérêts économiques, sociaux et culturels à long terme des Inuit du Nunavik ». Les répercussions économiques possibles, comme celles qui pourraient découler de la CITES, étaient donc pertinentes sous le régime de l’ARTIN. Ensuite, l’ARTIN ne renferme aucune règle sur la pertinence ou autre disposition limitative qui empêchait de tenir compte de la CITES.

[126] Par conséquent, à l’instar du juge de première instance, je ne vois pas la nécessité de déterminer si la CITES est une entente internationale sur les animaux sauvages au sens du paragraphe 5.5.4.1 de l’ARTIN. Il n’est pas non plus nécessaire de traiter séparément la partie de cette question concernant les politiques relatives au commerce international.

F. *L’ARTIN autorise-t-il la ministre à se fonder sur l’accord volontaire de 2014 et la ministre a-t-elle, ce faisant, respecté le principe de l’honneur de la Couronne?*

[127] Makivik a présenté au juge de première instance une version quelque peu différente de cette question. On a demandé au juge de trancher la question d) : s’il était « correct ou raisonnable de la part de la ministre de tenir compte de l’accord volontaire de 2014 pour en arriver à sa décision ».

[128] The 2014 voluntary agreement was reached at a meeting convened in September 2014 by the then federal Minister of the Environment. The NMRWB's process leading to its initial decision was then under way. In her letter convening the meeting, the Minister expressed concern about the time that would be required to complete the formalized management system for polar bears contemplated by NILCA, and the potential for delay to impair Canada's position under CITES and trigger further trade restrictions from certain countries. She expressed the view that it would be desirable to come to a voluntary agreement until a formal management system could be put in place in Nunavik.

[129] The meeting included representatives from Makivik, NTI, the GCC, local hunters' groups, Ontario, Nunavut, and ECCC. The parties reached a voluntary agreement that, among other things, limited their total harvest to 45 bears during the 2014–2015 and 2015–2016 hunting seasons. The total of 45 bears would be divided 22 for Nunavik Inuit, 20 for Nunavut Inuit, and 3 in total for Ontario and Quebec Cree.

[130] The agreement included the following provision:

7. This voluntary agreement is without prejudice to other agreements pertaining to the harvest of polar bears, or to the decision-making processes defined in the applicable land claims agreements.

[131] The application judge first concluded (at paragraph 153 of his reasons) that, as Makivik and the GCC had submitted to him, the 2014 voluntary agreement was not a “domestic interjurisdictional agreement” within the meaning of the term as used in subsection 5.5.4.1 of NILCA (quoted above, at paragraph 24). He found it surprising that the parties who had negotiated the NILCA would not have a clear shared understanding of what agreements came within this term. He also found it significant that, while section 5.8.5 of NILCA provides for the NMRWB to “have a role in the negotiation or amendment of domestic interjurisdictional agreements commensurate with its status and responsibilities in the management of wildlife in the NMR,” the NMRWB

[128] L'accord volontaire de 2014 a été conclu au cours d'une réunion convoquée en septembre 2014 par la ministre de l'Environnement du Canada de l'époque. Le processus entrepris par le CGRFRMN qui a conduit à sa décision initiale était en cours. Dans sa lettre de convocation à la réunion, la ministre s'est dite préoccupée par le temps qu'il faudrait pour parachever le système de gestion officiel des ours blancs que prévoit l'ARTIN et par la possibilité de retards qui nuiraient à la position du Canada aux termes de la CITES et déclencheraient d'autres restrictions commerciales imposées par certains pays. Elle s'est dite d'avis qu'il serait souhaitable de conclure une entente volontaire jusqu'à ce qu'un système de gestion officiel soit mis en place au Nunavik.

[129] À la réunion, des représentants de Makivik, de NTI, du GCC, de groupes de chasseurs locaux, de l'Ontario, du Nunavut ainsi que d'ECCC étaient présents. Les parties ont conclu un accord volontaire visant notamment à limiter leur prise totale à 45 ours au cours des saisons de chasse 2014–2015 et 2015–2016. Le total des 45 ours serait réparti comme suit : 22 pour les Inuits du Nunavik, 20 pour les Inuits du Nunavut et 3 pour les Cris du Québec et de l'Ontario.

[130] L'accord renfermait les dispositions suivantes :

[TRADUCTION] 7. Le présent accord volontaire est établi sous réserve des autres ententes concernant la chasse à l'ours blanc ou du processus décisionnel défini dans les accords sur les revendications territoriales applicables.

[131] Le juge de première instance a d'abord conclu (au paragraphe 153 de ses motifs) que, comme Makivik et le GCC l'avaient fait valoir devant lui, l'accord volontaire de 2014 n'était pas une « entent[e] multigouvernemental[e] intérieur[e] » au sens du paragraphe 5.5.4.1 de l'ARTIN (précité, au paragraphe 24). Il s'est dit étonné que les parties qui avaient négocié l'ARTIN n'aient pas une compréhension claire et mutuellement acceptée des ententes visées par cette définition. Il a également jugé important que, tandis que l'article 5.8.5 de l'ARTIN dispose que le CGRFRMN « doit jouer, dans le cadre des négociations visant la conclusion ou la modification des ententes intergouvernementales intérieures, un rôle correspondant à son statut et à ses responsabilités de gestion

had participated only as an observer in the development of the 2014 voluntary agreement. Given the application judge's first conclusion and the language of subsection 5.5.4.1, he concluded that the Minister was not required to take account of the 2014 voluntary agreement in considering the TAT.

[132] The application judge went on to consider whether the Minister was nonetheless entitled to consider the agreement. He quoted (at paragraph 155) from the evidence of Adamie Delisle Alaku, Executive Vice-President for Makivik's Resource Development Department. Mr. Alaku explained that in light of the "without prejudice" provision and the context of the 2014 voluntary agreement, Makivik was very upset, and felt a sense of betrayal, when it learned that one of the reasons the Minister had rejected the NMRWB's initial decision was that federal officials considered the agreement to be a domestic interjurisdictional agreement under NILCA, which NMRWB was obliged to consider.

[133] Despite what he described as the "tension" arising from resorting to voluntary agreements when formal processes were established under modern treaties such as NILCA, the application judge concluded (at paragraph 157) that the 2014 voluntary agreement was "one factor among many to consider," the Minister had acted reasonably in considering it, and she had not over-relied on it. He found that the "without prejudice" language in the agreement did not render it a privileged document, and did not preclude its consideration.

[134] Before this Court, Makivik submits that the application judge was correct in determining that the 2014 voluntary agreement was not a domestic interjurisdictional agreement within the meaning of NILCA. It now focuses its submissions on two alleged errors. First, it submits that if, as the application judge determined, the 2014 voluntary agreement was not a domestic interjurisdictional agreement, there was nothing in NILCA that would support the Minister's entitlement to consider it. Second, it submits that for the Minister to consider the

des ressources fauniques dans la RMN », le CGRFRMN n'ait participé qu'à titre d'observateur dans l'élaboration de l'accord volontaire de 2014. Compte tenu de sa première conclusion et du libellé du paragraphe 5.5.4.1, il a conclu que la ministre n'était pas tenue de prendre en considération l'accord volontaire de 2014 pour l'examen de la PTA.

[132] Il a ensuite examiné la question de savoir si la ministre était néanmoins autorisée à tenir compte de l'accord. Il a cité (au paragraphe 155) des extraits du témoignage d'Adamie Delisle Alaku, vice-président exécutif du Service de développement des ressources pour Makivik. M. Alaku a expliqué qu'eu égard à la clause « sous réserve » et au contexte de l'accord volontaire de 2014, Makivik était très préoccupée et s'est sentie trahie lorsqu'elle a appris que l'une des raisons pour lesquelles la ministre avait rejeté la décision initiale du CGRFRMN était que les représentants fédéraux croyaient que l'accord volontaire de 2014 constituait une entente multi-gouvernementale intérieure au sens de l'ARTIN, que le CGRFRMN était tenu de prendre en considération.

[133] Malgré ce qu'il a décrit comme une « tension » découlant du fait d'avoir recours aux accords volontaires lorsque des processus officiels ont été établis dans les traités modernes comme l'ARTIN, le juge de première instance a conclu (au paragraphe 157) que l'accord volontaire de 2014 constituait « un facteur à prendre en compte parmi de nombreux autres », que la ministre avait agi raisonnablement en en tenant compte, et qu'elle ne s'est pas appuyée exagérément sur cet accord. Il a conclu que la clause « sous réserve » de l'accord ne faisait pas de cet accord un document privilégié et ne faisait pas obstacle à sa prise en considération.

[134] Devant notre Cour, Makivik soutient que le juge de première instance a eu raison de conclure que l'accord volontaire de 2014 n'était pas une entente multi-gouvernementale intérieure au sens de l'ARTIN. Elle met maintenant l'accent dans ses arguments sur deux erreurs alléguées. Elle affirme d'abord que si, comme le juge de première instance l'a conclu, l'accord volontaire de 2014 n'est pas une entente multigouvernementale intérieure, il n'y a rien dans l'ARTIN qui pourrait appuyer le droit de la ministre d'en tenir compte. Elle soutient

2014 voluntary agreement in the face of its “without prejudice” provision was a failure to uphold the honour of the Crown.

[135] I do not accept these submissions. As to the first, I have already discussed, in the context of CITES, the role of subsection 5.5.4.1: while it requires that certain agreements be considered, it does not preclude considering other agreements or matters that are relevant under the NILCA scheme. NTI has referred the Court (at paragraph 44 of its memorandum) to four provisions of NILCA that support considering the 2014 interjurisdictional agreement: (1) subsection 5.5.4.1 itself, which requires that NMRWB and the Minister “shall also take account of harvesting activities outside the NMR”; (2) paragraph 5.3.3(a), which speaks of a “conservation purpose”; (3) paragraph 5.1.3(j), which includes as part of the objective of the NILCA wildlife management scheme provision for “effective coordination with other institutions responsible for the management of wildlife migrating between the NMR and other areas”; and (4) subsection 5.5.4.2, under which the NMRWB and the Minister are to “take into account the special purposes and policies [related] to [protected] areas.”

[136] As to Makivik’s second submission, I agree that in this context, two duties of the Crown are potentially engaged: the duties to avoid sharp dealing (or even its appearance) and to implement treaties to give effect to their purpose. However, Makivik’s second submission rests on the premise that through the words “without prejudice,” ECCC officials promised that the 2014 voluntary agreement would not be considered in fixing the annual TAT for SHB polar bears, and that they and the Minister then failed to respect this promise.

[137] I do not read the “without prejudice” clause in the 2014 voluntary agreement in this way. While Makivik’s representative at the meeting that led to the agreement gave evidence (referred to above at paragraph 132) that he felt a sense of betrayal when ECCC took the position that the 2014 voluntary agreement was a domestic

ensuite que, si la ministre a tenu compte de l’accord volontaire de 2014 malgré la clause « sous réserve », elle a fait fi du principe de l’honneur de la Couronne.

[135] Je ne retiens pas ces arguments. Quant au premier argument, dans le contexte de la CITES, j’ai déjà analysé le rôle du paragraphe 5.5.4.1 : bien qu’il exige que certaines ententes soient prises en considération, il n’empêche pas de tenir compte d’autres ententes ou questions pertinentes sous le régime de l’ARTIN. NTI a renvoyé la Cour (au paragraphe 44 de son mémoire) à quatre dispositions de l’ARTIN qui appuient la prise en compte de l’entente multigouvernementale de 2014 : 1) le paragraphe 5.5.4.1 lui-même, qui dispose que le CGRFRMN et le ministre « doivent tenir compte des activités de récolte pratiquées à l’extérieur de la RMN »; 2) l’alinéa 5.3.3(a), qui traite d’un « objectif de conservation »; 3) l’alinéa 5.1.3(j), qui comprend, dans le cadre du régime de gestion des ressources fauniques de l’ARTIN, une « coordination efficace avec d’autres organismes chargés de la gestion des ressources fauniques qui migrent entre la RMN et d’autres régions »; et 4) le paragraphe 5.5.4.2 en vertu duquel le CGRFRMN et le ministre doivent « tenir compte des objectifs spéciaux et des politiques s[e] rapportant [aux aires protégées] ».

[136] Quant au deuxième argument de Makivik, je suis d’accord pour dire que, dans ce contexte, deux obligations de la Couronne entrent possiblement en jeu : l’obligation de ne pas se livrer à des manœuvres malhonnêtes (ne serait-ce qu’en apparence) et l’obligation de mettre en œuvre des traités pour réaliser leur objet. Toutefois, le deuxième argument de Makivik repose sur la prémisse que, en utilisant l’expression « sous réserve », les représentants d’ECCC ont promis que l’accord volontaire de 2014 ne serait pas pris en considération dans l’établissement de la PTA annuelle pour l’ours blanc de la RMN, et qu’ECCC et la ministre n’ont pas respecté cette promesse.

[137] Je n’interprète pas ainsi la clause « sous réserve » contenue dans l’accord volontaire de 2014. Bien qu’au cours de la réunion ayant mené à la conclusion de l’accord, le représentant de Makivik ait présenté des éléments de preuve (mentionnés ci-dessus, au paragraphe 132) selon lesquels Makivik s’est sentie trahie

interjurisdictional agreement, a party's subjective intentions or understanding as to the meaning of the words in a contract has no place in its interpretation: *Sattva Capital Corp. v. Creston Moly Corp.*, 2014 SCC 53, [2014] 2 S.C.R. 633, at paragraph 59. The 2014 voluntary agreement was not itself a treaty to which other interpretive principles apply.

[138] What then is the meaning of the “without prejudice” clause of the 2014 voluntary agreement? For convenience, I set it out again:

7. This voluntary agreement is without prejudice to other agreements pertaining to the harvest of polar bears, or to the decision-making processes defined in the applicable land claims agreements.

[139] Reading these words in light of the other provisions of the agreement and the surrounding circumstances (see *Sattva*, at paragraphs 47–48, 57–58), I substantially agree with NTI (at paragraphs 53–55 of its memorandum) that the clause means two things in the current context: that the 2014 voluntary agreement can be superseded by other agreements, and that parties to the NILCA process may take positions in that process unconstrained by the 2014 voluntary agreement. The clause does not, however, confer a privilege on the agreement that prevents giving it consideration in the NILCA process, and the Minister did not act dishonourably in taking it into account.

G. *Was the Minister's decision to vary the non-quota limitations established by the Boards authorized by NILCA? If yes, was it nonetheless unlawful?*

[140] This is another of the issues that was put to the application judge in terms different to some extent from those of the issues put before this Court. The questions before the application judge included the following:

At the time she rendered her decision, did the Minister have jurisdiction to vary the non-quota limitations established by the Boards in their final decision?

lorsque ECCC a soutenu que l'accord volontaire de 2014 était une entente multigouvernementale intérieure, les intentions subjectives d'une partie ou la compréhension qu'elle a du sens des termes d'un contrat n'ont pas leur place dans l'interprétation du contrat en question : *Sattva Capital Corp. c. Creston Moly Corp.*, 2014 CSC 53, [2014] 2 R.C.S. 633, au paragraphe 59. L'accord volontaire de 2014 ne constituait pas un traité auquel s'appliquent d'autres principes d'interprétation.

[138] Alors, quel est le sens de la clause « sous réserve » contenue dans l'accord volontaire de 2014? Par souci de commodité, je la reproduis une fois de plus :

[TRADUCTION] 7. Le présent accord volontaire est établi sous réserve des autres ententes concernant la chasse à l'ours blanc ou du processus décisionnel défini dans les accords sur les revendications territoriales applicables.

[139] En lisant ces mots à la lumière des autres dispositions de l'accord et en tenant compte des circonstances (voir l'arrêt *Sattva*, aux paragraphes 47, 48, 57 et 58), je suis essentiellement d'accord avec NTI (aux paragraphes 53 à 55 de son mémoire) lorsqu'elle affirme que la clause signifie deux choses dans le contexte actuel : que l'accord volontaire de 2014 peut être remplacé par d'autres ententes, et que les parties au processus prévu par l'ARTIN peuvent prendre des positions dans ce processus sans tenir compte de l'accord volontaire de 2014. Cependant, la clause ne confère aucun privilège à l'égard de l'accord qui empêche d'en tenir compte dans le processus prévu par l'ARTIN, et la ministre n'a pas manqué à l'honneur en en tenant compte.

G. *L'ARTIN autorise-t-il la ministre à modifier les limites non quantitatives établies par les Conseils? Dans l'affirmative, est-ce pour autant légal?*

[140] Il s'agit d'une autre question qui a été soumise au juge de première instance dans des termes quelque peu différents de ceux des questions soumises à notre Cour. Les questions soumises au juge de première instance étaient les suivantes :

Lorsqu'elle a rendu sa décision, la ministre avait-elle compétence pour modifier les limites non quantitatives que les Conseils avaient établies dans leur décision finale?

In the alternative, if the answer to the question above is yes, is the Minister's decision to establish a sex-selective harvest and vary other non-quota limitations decided by the Boards correct and/or reasonable?

[141] These questions arose from the failure of the Deputy Minister to raise any concerns about the NQLs included in the NMRWB's initial decision when he rejected that decision, and the Minister's final decision varying the NQLs nonetheless.

[142] The application judge concluded (beginning at paragraph 116 of his reasons) that the Minister had jurisdiction to vary, in her final decision, the NQLs established by the Boards. He distinguished *Nacho Nyak Dun*, on the basis that there the Supreme Court found that a departure from a prescribed earlier step in a multi-step conversation/decision-making process would, if permitted, leave the government with unconstrained decision-making authority at the final step, and that this would render the process meaningless. Here, he found, the Minister's authority was not left unconstrained. The Minister was obliged to follow, and followed, the process set out in sections 5.5.7 to 5.5.11 of NILCA, and those provisions set out what the Minister could do. They "[did] not specify any additional steps for the Minister to take in considering the decisions of the NMRWB and making her own decisions" [at paragraph 118 of his reasons]. Nor did they contain any specific restrictions on the Minister's authority or jurisdiction to vary any NQLs.

[143] The application judge then turned to consider (beginning at paragraph 125) whether the Minister's jurisdiction in relation to the NQLs was exercised reasonably. Taking into account the terms of NILCA, the interactions of the treaty partners, NILCA's status as a constitutionally protected treaty, and the honour of the Crown, he concluded that "the omission between the response from the Deputy Minister and the Minister or between the ECCC staff and the NMRWB or its staff [rendered] the Minister's decision unreasonable with respect to the non-quota limitations" [at paragraph 127 of his reasons]. He suggested that had there been evidence

Subsidiairement, si la réponse à la question qui précède est positive, la décision de la ministre d'exiger la récolte sélective en fonction du sexe et de modifier d'autres limites non quantitatives fixées par les Conseils était-elle correcte ou raisonnable?

[141] Ces questions découlaient du fait que le sous-ministre n'avait soulevé aucune préoccupation quant aux limites non quantitatives comprises dans la décision initiale du CGRFRMN lorsqu'il a rejeté cette décision, et la ministre a néanmoins modifié ces limites dans sa décision finale.

[142] Le juge de première instance a conclu (au début du paragraphe 116 de ses motifs) que la ministre avait compétence pour modifier, dans sa décision finale, les limites non quantitatives établies par les Conseils. Il a établi une distinction avec l'arrêt *Nacho Nyak Dun* au motif que, dans cette affaire, la Cour suprême a conclu que le fait de s'écarter d'une étape antérieure prévue dans un processus décisionnel ou une conversation en plusieurs étapes ferait en sorte, si on le permettait, de donner au gouvernement un pouvoir décisionnel absolu à l'étape finale, privant ainsi le processus de tout son sens. En l'espèce, il a conclu que le pouvoir de la ministre n'était pas absolu. Elle était tenue de suivre le processus prévu aux articles 5.5.7 à 5.5.11 de l'ARTIN, et l'a suivi. Ces dispositions « [ne précisaient] aucune mesure additionnelle qu'elle devait prendre dans le cadre de l'examen des décisions du CGRFRMN pour en arriver à ses propres décisions » [au paragraphe 118 de ses motifs]. Ces dispositions ne contenaient pas non plus de restrictions précises sur le pouvoir ou la compétence de la ministre de modifier les limites non quantitatives.

[143] Le juge de première instance a ensuite examiné (au début du paragraphe 125) la question de savoir si la ministre a exercé sa compétence de façon raisonnable en ce qui a trait aux limites non quantitatives. En tenant compte du libellé de l'ARTIN, des interactions entre les signataires du traité, du statut de l'ARTIN en tant que traité protégé par la Constitution et du principe de l'honneur de la Couronne, il a conclu que « le vide entre la réponse du sous-ministre et la décision de la ministre ou entre la conduite du personnel d'ECCC et celle du CGRFRMN rend[ait] la décision de la ministre déraisonnable en ce qui concerne les limites non quantitatives »

of discussions regarding NQLs at the NMRWB level or the technical representative level, his decision might have been different.

[144] In its detailed submissions to this Court, Makivik reverts, despite its framing of this issue, to the language of jurisdiction. It submits that the failure to provide reasons at the section 5.5.8 stage of the NILCA decision-making process for rejecting the NQLs established by the NMRWB in its initial decision deprived the Minister of jurisdiction to vary or reject the NQLs in her final decision. It argues that the application judge failed to give meaning to the Minister's obligation to give reasons, and that, if the application judge's reasoning is allowed to stand, the Minister will be able to impose restrictions on Inuit harvesting without ever having sought the input of the NMRWB. It also submits that a failure to act in accordance with the process prescribed by a modern treaty is a breach of the honour of the Crown. If the Minister had jurisdiction, Makivik submits, she exercised it in an unreasonable manner.

[145] The Attorney General supports the conclusion of the application judge that the Minister had jurisdiction, but does not contest the finding that she acted unreasonably. He argues that as long as the process set out in sections 5.5.7 to 5.5.11 of NILCA was followed, the Minister retained her jurisdiction.

[146] I do not find it helpful to consider this issue in terms of jurisdiction, a troublesome concept which the Supreme Court has now dispensed with in the administrative law context: see *Vavilov*, at paragraphs 65–68. In my view, to rely on it here imports unnecessary complication. Rather, on much the same basis as is set out above (at paragraphs 109 and following) in relation to the Minister's failure to communicate through reasons the ECCC's methodological concerns, I see the failure to communicate in reasons any concerns about the

[au paragraphe 127 de ses motifs]. Il a mentionné que s'il y avait eu des éléments de preuve indiquant que des discussions avaient eu lieu sur les limites non quantitatives entre les membres du CGRFRMN ou entre les représentants techniques, sa décision aurait pu être différente.

[144] Dans les observations détaillées qu'elle nous a présentées, Makivik revient sur la question du libellé des dispositions habilitantes, bien qu'elle ait reformulé cette question. Elle soutient que le défaut de motiver sa décision, à l'étape de l'article 5.5.8 du processus décisionnel de l'ARTIN pour justifier le rejet des limites non quantitatives établies par le CGRFRMN dans sa décision initiale, a privé la ministre de sa compétence de modifier ou de rejeter les limites non quantitatives dans sa décision finale. Elle soutient que le juge de première instance n'a pas tenu compte de l'esprit de l'obligation qui incombe à la ministre de motiver sa décision, et que, si le raisonnement du juge de première instance est maintenu, la ministre sera en mesure d'imposer des restrictions en matière de récolte des Inuits sans jamais avoir sollicité l'opinion du CGRFRMN. Elle affirme également que l'omission d'agir en conformité avec le processus prévu par un traité moderne constitue un manquement au principe de l'honneur de la Couronne. Makivik soutient que, si la ministre avait compétence, elle l'a exercé de manière déraisonnable.

[145] Le procureur général appuie la conclusion du juge de première instance, selon laquelle la ministre avait compétence, mais ne conteste pas la conclusion voulant qu'elle ait agi de manière déraisonnable. Il fait valoir que, tant que le processus énoncé aux articles 5.5.7 à 5.5.11 de l'ARTIN a été suivi, la ministre a conservé sa compétence.

[146] Je ne trouve pas utile d'examiner cette question du point de vue de la compétence, une notion compliquée que la Cour suprême a maintenant écartée dans le contexte du droit administratif : voir l'arrêt *Vavilov*, aux paragraphes 65 à 68. Je suis d'avis que de chercher à le faire en l'espèce apporte des complications inutiles. Plutôt, en grande partie pour les mêmes motifs que ceux exposés ci-dessus (aux paragraphes 109 et suivants), en ce qui concerne l'omission de la ministre de communiquer, par des motifs, les préoccupations d'ECCC au

NQLs established by the NMRWB in its initial decision as a breach of the honour of the Crown. The effect of the breach was to deny the NMRWB an opportunity to address these concerns in its final decision, and to stifle the dialogue for which the NILCA process was intended to provide. I respectfully disagree with the conclusion of the application judge to the extent that he found it sufficient for the Minister to take the formal steps set out in sections 5.5.7 to 5.5.11 of NILCA regardless of what she communicated.

H. *Did the application judge commit reviewable error in granting Makivik's motion to strike out certain portions of the evidence filed by the Attorney General?*

[147] In granting Makivik's motion to strike out a portion of Dr. Vallender's affidavit, the application judge relied (at paragraph 64 of his reasons) on the principle that, subject to limited exceptions, the evidence before a reviewing court on judicial review is confined to the evidence that was before the administrative decision maker. He reasoned that the evidence targeted by Makivik related to the 2016 aerial survey results, which were not available when the NMRWB and the Minister made their decisions. The evidence was accordingly not relevant or admissible for purposes of the judicial review. The evidence also contained more than background information, and therefore did not come within the exception for evidence of that nature.

[148] As the Attorney General and Makivik both recognize, there are also certain other exceptions, among them an exception for evidence relevant to the reviewing court's exercise of its remedial discretion: *Namgis First Nation v. Canada (Fisheries and Oceans)*, 2019 FCA 149, at paragraph 10. While the Attorney General relies on this exception in asking us to set aside the application judge's decision, it is not apparent from the record or from counsel's submissions whether this exception was put to the application judge. Makivik did not refer to it in its notice of motion to strike, despite

subject de la méthodologie, je suis d'avis que l'omission de communiquer dans les motifs les préoccupations concernant les limites non quantitatives établies par le CGRFRMN dans sa décision initiale équivaut à un manquement au principe de l'honneur de la Couronne. L'effet du manquement a été de refuser au CGRFRMN la possibilité de répondre à ces préoccupations dans sa décision finale et d'entraver le dialogue que le processus de l'ARTIN visait à établir. Je ne souscris pas à la conclusion du juge de première instance dans la mesure où il a conclu qu'il suffisait à la ministre de prendre les mesures formelles prévues aux articles 5.5.7 à 5.5.11 de l'ARTIN, peu importe la substance de ses communications.

H. *Le juge de première instance a-t-il commis une erreur susceptible de révision en accueillant la requête de Makivik en radiation de certains éléments de preuve produits par le procureur général?*

[147] En accueillant la requête de Makivik en radiation d'une partie de l'affidavit de M^{me} Vallender, le juge de première instance a invoqué (au paragraphe 64 de ses motifs) le principe voulant que, sous réserve d'exceptions limitées, le contrôle judiciaire doit être instruit selon la preuve dont le décideur administratif disposait. Il a expliqué que les éléments de preuve que visait Makivik renvoyaient aux résultats du relevé aérien de 2016, qui n'étaient pas disponibles au moment où le CGRFRMN et la ministre ont rendu leurs décisions. Les éléments de preuve n'étaient donc pas pertinents ni admissibles aux fins du contrôle judiciaire. Ils renfermaient également davantage que des renseignements généraux et, par conséquent, ne faisaient pas l'objet d'une exception à la preuve de cette nature.

[148] Comme l'ont reconnu le procureur général et Makivik, il y a également certaines autres exceptions, dont une exception à la preuve pertinente quant à l'exercice du pouvoir discrétionnaire de réparation de la cour de révision : *Première nation de 'Namgis c. Canada (Pêches et Océans)*, 2019 CAF 149, au paragraphe 10. Bien que le procureur général se fonde sur cette exception en nous demandant d'annuler la décision du juge de première instance, il ne ressort pas du dossier ou des observations de l'avocat que cette exception a été soumise au juge de première instance. Makivik n'y a pas

referring to other exceptions. Nor did the application judge advert to it in granting the motion. However, I assume from the Attorney General's account of the basis on which the evidence was filed that the exception was indeed put to him, or that he was otherwise aware of it.

[149] In any event, it is now more than four years since the 2016 aerial survey results to which Dr. Vallender refers in the struck-out portions of her affidavit became available. Its evidentiary value in the consideration of remedy seems limited at best. Given the impact of the passage of time, the other evidence in the record, and the fact that the application judge found it unnecessary to consider the struck-out evidence in exercising his discretion as to remedy, I would not at this stage interfere with the application judge's decision on this issue.

I. *Should this Court grant declaratory relief?*

[150] The application judge found (at paragraph 212 of his reasons) that declaratory relief would not be appropriate. Granting declaratory relief, he stated, would affect the parties' intention to improve the wildlife management system established by NILCA for Nunavik Inuit, when there were other subpopulations of polar bear the NMRWB and the Minister still had to consider and other wildlife species they would need to manage. Referring to the Supreme Court's statement in *Nacho Nyak Dun* that "the court's role is not to assess the adequacy of each party's compliance at each stage of a modern treaty process" [at paragraph 60], he found that it would be both premature and not useful to grant declaratory relief on issues regarding the interpretation of NILCA that could have been resolved by the parties at an earlier stage.

fait référence dans son avis de requête en radiation, bien qu'elle ait mentionné d'autres exceptions. Le juge de première instance n'y a pas fait allusion non plus lorsqu'il a accueilli la requête. Cependant, je présume, à partir des propos du procureur général concernant le fondement sur lequel les éléments de preuve ont été produits, que l'exception lui a en fait été soumise ou qu'il en était par ailleurs conscient.

[149] Quoi qu'il en soit, plus de quatre ans se sont écoulés depuis que les résultats du relevé aérien de 2016 auxquels M^{me} Vallender se reporte dans les parties radiées de son affidavit sont devenus disponibles. Leur valeur probante par rapport à la réparation semble très limitée. Vu les répercussions de l'écoulement du temps, les autres éléments de preuve au dossier et le fait que le juge de première instance a estimé qu'il était inutile d'examiner les éléments de preuve radiés dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire de réparation, je ne modifierais pas la décision du juge de première instance sur cette question, à ce stade-ci.

I. *Notre Cour devrait-elle rendre un jugement déclaratoire?*

[150] Le juge de première instance a conclu (au paragraphe 212 de ses motifs) qu'il ne convenait pas de prononcer un jugement déclaratoire. Il a mentionné que cette façon de procéder toucherait l'intention des parties d'améliorer le système de gestion des ressources fauniques établi par l'ARTIN pour les Inuits du Nunavik, et qu'il y a d'autres sous-populations d'ours blancs que le CGRFRMN et la ministre devront examiner et d'autres espèces sauvages que les parties devront gérer. Se reportant à la déclaration de la Cour suprême dans l'arrêt *Nacho Nyak Dun* [au paragraphe 60] selon laquelle « [I]e rôle des tribunaux ne consiste pas à déterminer si chacune des parties a joué adéquatement son rôle à chaque étape du processus établi par un traité moderne », il a conclu qu'il serait prématuré et inutile de rendre un jugement déclaratoire sur des questions concernant l'interprétation de l'ARTIN, questions que les parties auraient pu régler plus tôt.

[151] After referring to *Solosky v. The Queen*, [1980] 1 S.C.R. 821, 1979 CanLII 9 (a seminal Supreme Court decision on the appropriateness of declaratory relief), and quoting again from *Nacho Nyak Dun*, he concluded [at paragraphs 33 and 60] that declining to grant declaratory relief would leave the parties to continue “to govern together and work out their differences” and “to work out their understanding of a process — quite literally to reconcile — without the Court’s management of that process.” It would thus fulfil the purpose of the Supreme Court’s call for judicial forbearance and restraint.

[152] “A court may ... grant a declaration where it has jurisdiction to hear the issue, where the dispute before the court is real and not theoretical, where the party raising the issue has a genuine interest in its resolution, and where the respondent has an interest in opposing the declaration sought”: *Ewert v. Canada*, 2018 SCC 30, [2018] 2 S.C.R. 165, at paragraph 81. In the exercise of its remedial authority, a court may grant a declaration that the Crown failed to act honourably in fulfilling its constitutional obligations to Indigenous peoples: see, for example, *Manitoba Metis*, at paragraphs 140, 143–144, 154; *Haida Nation v. British Columbia (Minister of Forests)*, 2004 SCC 73, [2004] 3 S.C.R. 511, at paragraph 80, affirming in part *Haida Nation v. British Columbia (Minister of Forests)*, 2002 BCCA 147, 99 B.C.L.R. (3d) 209, at paragraph 60.

[153] The granting of declaratory relief, like the granting of any relief on judicial review, is discretionary: *Ewert*, at paragraph 83; *Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa*, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339, at paragraph 36; *Strickland*, at paragraphs 37–38; *Bessette*, at paragraph 35; *Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, subsection 18.1(3). As discussed above (at paragraphs 65) remedial decisions on judicial review are accordingly subject to appellate review on the standard set out in *Housen v. Nikolaisen* [cited above]—correctness on questions of law and palpable and overriding

[151] Après avoir mentionné l’arrêt *Solosky c. La Reine*, [1980] 1 R.C.S. 821, 1979 CanLII 9 (un arrêt charnière de la Cour suprême sur l’à-propos des jugements déclaratoires), et citant une fois de plus un extrait de l’arrêt *Nacho Nyak Dun*, il a conclu [aux paragraphes 33 et 60] qu’en refusant de prononcer un jugement déclaratoire, les parties continueraient « de gérer ensemble et de concilier leurs différences » et « [arriveraient] à une entente sur un processus — en fait, elles vont se réconcilier — sans que les tribunaux interviennent dans le processus au-delà de ce qui est nécessaire pour régler le différend en cause ». Le refus assurerait donc la réalisation de l’objectif de la Cour suprême de préconiser une certaine retenue judiciaire.

[152] « Le tribunal peut [...] prononcer un jugement déclaratoire lorsqu’il a compétence pour entendre le litige, lorsque la question en cause est réelle et non pas simplement théorique, lorsque la partie qui soulève la question a véritablement intérêt à ce qu’elle soit résolue et lorsque l’intimé a intérêt à s’opposer au jugement déclaratoire sollicité » : *Ewert c. Canada*, 2018 CSC 30, [2018] 2 R.C.S. 165, au paragraphe 81. Dans l’exercice de son pouvoir de réparation, le tribunal peut rendre un jugement déclarant que la Couronne a manqué à son obligation d’agir honorablement en remplissant les obligations que lui impose la Constitution envers les peuples autochtones : voir, par exemple, *Manitoba Metis*, aux paragraphes 140, 143, 144 et 154; *Nation haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts)*, 2004 CSC 73, [2004] 3 R.C.S. 511, au paragraphe 80, confirmant en partie l’arrêt *Haida Nation v. British Columbia (Minister of Forests)*, 2002 BCCA 147, 99 B.C.L.R. (3d) 209, au paragraphe 60.

[153] L’octroi d’un jugement déclaratoire, comme l’octroi de toute réparation dans le cadre d’un contrôle judiciaire est discrétionnaire : *Ewert*, au paragraphe 83; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339, au paragraphe 36; *Strickland*, aux paragraphes 37 et 38; *Bessette*, au paragraphe 35; *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. 7, paragraphe 18.1(3). Comme je l’ai mentionné ci-dessus (au paragraphe 65), les décisions sur les réparations dans le cadre d’un contrôle judiciaire peuvent être portées en appel selon la norme établie dans

error on questions of fact or mixed fact and law (absent an extricable question of law). The application judge's exercise of his discretion not to grant declaratory relief in this case would, therefore, ordinarily be entitled to deference.

[154] But circumstances have changed since the application judge made his remedial decision. While the application judge found that the Minister had acted unreasonably in relation to the NQLs, I have concluded that the Minister's conduct in relation not only to the NQLs but also to ITK failed to uphold the honour of the Crown. These findings call for a fresh exercise of discretion by this Court: *Ewert*, at paragraph 80; *Iris Technologies Inc. v. Canada (National Revenue)*, 2020 FCA 117, [2020] G.S.T.C. 25, at paragraph 31; *Federal Courts Act*, subparagraph 52(b)(i).

[155] The prerequisites for granting declaratory relief are met in this case: there is no question as to the Court's jurisdiction; the dispute is real and not theoretical; Makivik has a genuine interest in its resolution, especially since the parties must now follow the NILCA process with respect to two further subpopulations of polar bears; and the respondent Attorney General has, and has pursued, an interest in opposing the declaration sought.

[156] Should declaratory relief then be granted? In my view, there are good reasons to grant it, despite the directive in *Nacho Nyak Dun* to exercise judicial forbearance and restraint.

[157] First, although paragraphs 112 and 146 of these reasons set out conclusions as to the conduct of the Crown that amount in substance to declarations, a formal judgment of the Court granting declaratory relief

l'arrêt *Housen c. Nikolaisen* [précité] — la norme de la décision correcte, pour ce qui est des questions de droit, et l'erreur manifeste et dominante, pour ce qui est des questions de fait ou des questions mixtes de fait et de droit (lorsqu'il n'y a pas de question de droit isolable). L'exercice du pouvoir discrétionnaire du juge de première instance de ne pas prononcer un jugement déclaratoire en l'espèce ferait donc habituellement l'objet d'une retenue.

[154] Toutefois, depuis que le juge de première instance a rendu sa décision sur la réparation, les circonstances ont changé. Bien que le juge de première instance ait conclu que la ministre avait agi de façon déraisonnable en ce qui a trait aux limites non quantitatives, j'ai conclu que la ministre n'avait pas préservé l'honneur de la Couronne, non seulement en ce qui concerne les limites non quantitatives, mais également en ce qui a trait au STI. De telles conclusions appellent un nouvel exercice du pouvoir discrétionnaire de la Cour : *Ewert*, au paragraphe 80; *Iris Technologies Inc. c. Canada (Revenu national)*, 2020 CAF 117, au paragraphe 31; *Loi sur les Cours fédérales*, sous-alinéa 52b)(i).

[155] Les conditions préalables à l'octroi d'un jugement déclaratoire sont remplies en l'espèce : la question de la compétence de la Cour ne se pose pas, la question en cause est réelle et non pas simplement théorique, Makivik a véritablement intérêt à ce que la question soit résolue, d'autant plus que les parties doivent maintenant se conformer au processus prévu par l'ARTIN en ce qui concerne les deux autres sous-populations d'ours blancs, et le défendeur (maintenant intimé), le procureur général, a et avait intérêt à s'opposer au jugement déclaratoire sollicité.

[156] Un jugement déclaratoire devrait-il alors être rendu? Je suis d'avis qu'il y a des motifs valables de rendre un tel jugement, malgré la directive donnée dans l'arrêt *Nacho Nyak Dun* quant à l'exercice d'une retenue judiciaire.

[157] D'abord, même si dans les paragraphes 112 et 146 des présents motifs, j'ai tiré des conclusions sur la conduite de la Couronne qui équivalent essentiellement à des jugements déclaratoires, un jugement déclaratoire

would add further solemnity to the Court’s conclusions. This would in turn help to underline the importance in the reconciliation endeavour of the Crown’s honouring its section 35 obligations, and of avoiding similar failures in the NILCA processes that are to follow. And finally, granting rather than withholding declaratory relief would, in my view, be more consistent with the Supreme Court’s admonition that “judicial forbearance should not come at the expense of adequate scrutiny of Crown conduct to ensure constitutional compliance” [at paragraph 34 of *Nacho Nyak Dun*].

VIII. Proposed disposition

[158] I would allow the appeals in part, set aside paragraphs 3 and 4 of the judgment of the Federal Court, and, giving the judgment the Federal Court should have given, declare that in participating in the decision-making process under the *Nunavik Inuit Land Claims Agreement* to determine the total allowable take and non-quota limitations for the Southern Hudson Bay subpopulation of polar bears, the Crown failed to interpret and implement that process in accordance with the honour of the Crown. I would dismiss the cross-appeal. In all of the circumstances, I would make no order as to costs of the appeal or the cross-appeal.

Webb J.A.: I agree.

Mactavish J.A.: I agree.

APPENDIX 1

LIST OF ACRONYMS

CITES	<i>Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora</i>
ECCC	Environment and Climate Change Canada

formel de la Cour ajouterait un certain élément de solennité aux conclusions de la Cour. Cela aiderait ensuite à souligner l’importance des efforts de réconciliation que la Couronne doit déployer pour respecter ses obligations prévues à l’article 35 et éviter de semblables omissions dans les processus prévus par l’ARTIN qui suivront. Enfin, le fait de rendre un jugement déclaratoire plutôt que de refuser de le rendre, selon moi, est plus conforme à la mise en garde de la Cour suprême, qui a rappelé que « pour assurer le respect de la Constitution, la retenue dont font preuve les tribunaux ne doit pas s’exercer au détriment d’un examen adéquat de la conduite de la Couronne » [au paragraphe 34 de *Nacho Nyak Dun*].

VIII. Dispositif proposé

[158] J’accueillerais les appels en partie, j’annulerais les paragraphes 3 et 4 du jugement de la Cour fédérale et, rendant le jugement que la Cour fédérale aurait dû rendre, je déclarerais qu’en participant au processus décisionnel aux termes de l’*Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Nunavik* pour déterminer la prise totale autorisée et les limites non quantitatives pour la sous-population d’ours blancs du sud de la baie d’Hudson, la Couronne n’a pas interprété et mis en œuvre ce processus en conformité avec l’honneur de la Couronne. Je rejetterais l’appel incident. Vu l’ensemble des circonstances, je ne rendrais aucune ordonnance quant aux dépens de l’appel ou de l’appel incident.

LE JUGE WEBB, J.C.A. : Je souscris aux présents motifs.

LA JUGE MACTAVISH, J.C.A. : Je souscris aux présents motifs.

ANNEXE 1

LISTE DES ACRONYMES

ARTIN	Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Nunavik
ARTRME	Accord sur les revendications territoriales concernant la région marine d’Eeyou

EMR	Eeyou Marine Region	CGRFRME	Conseil de gestion des ressources fauniques de la région marine d'Eeyou
EMRLCA	Eeyou Marine Region Land Claims Agreement	CGRFRMN	Conseil de gestion des ressources fauniques de la région marine du Nunavik
EMRWB	Eeyou Marine Region Wildlife Board	CITES	<i>Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction</i>
GCC	Grand Council of the Crees	ECCC	Environnement et Changement climatique Canada
ITK	Inuit traditional knowledge	GCC	Grand Conseil des Cris
NILCA	Nunavik Inuit Land Claims Agreement	NTI	Nunavut Tunngavik Incorporated
NMRWB	Nunavik Marine Region Wildlife Board	PTA	Prise totale autorisée
NQLs	Non-quota limitations	RMN	Région marine du Nunavik
NMR	Nunavik Marine Region	SBH	Sud de la baie d'Hudson
NTI	Nunavut Tunngavik Incorporated	STI	Savoir traditionnel inuit
SHB	Southern Hudson Bay		
TAT	Total allowable take		
TK	Traditional knowledge		

APPENDIX 2

ANNEXE 2



