

A-11-15
2016 FCA 133

A-11-15
2016 CAF 133

Her Majesty the Queen in Right of Saskatchewan as represented by the Attorney General of Saskatchewan (*Appellant/Defendant*)

Sa Majesté la Reine du chef de la province de la Saskatchewan, représentée par le procureur général de la Saskatchewan (*appelante/défenderesse*)

v.

c.

Chief M. Todd Peigan on behalf of himself and all other members of the Pasqua First Nation and the Pasqua First Nation (*Respondents/Plaintiffs*)

Le chef M. Todd Peigan, en son nom et au nom de tous les autres membres de la Première Nation Pasqua et la Première Nation Pasqua (*intimés/demandeurs*)

and

et

Her Majesty the Queen in Right of Canada as represented by the Attorney General of Canada (*Defendant*)

Sa Majesté la Reine du chef du Canada représentée par le procureur général du Canada (*défenderesse*)

INDEXED AS: PASQUA FIRST NATION v. CANADA (ATTORNEY GENERAL)

RÉPERTORIÉ : PREMIÈRE NATION PASQUA c. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL)

Federal Court of Appeal, Pelletier, Near and Gleason J.J.A.—Regina, November 10, 2015; Ottawa, April 29, 2016.

Cour d'appel fédérale, juges Pelletier, Near et Gleason, J.C.A.—Regina, 10 novembre 2015; Ottawa, 29 avril 2016.

Federal Court Jurisdiction — Appeal from Federal Court order dismissing Saskatchewan's motion to strike Pasqua First Nation's (PFN) action thereagainst — Federal Court holding that Saskatchewan Treaty Land Entitlement Framework Agreement (Framework Agreement) sufficient to provide Federal Court jurisdiction over PFN's claim against Saskatchewan principally by virtue of Federal Courts Act, s. 17(3)(b) — Framework Agreement creating framework for fulfillment of Crown's outstanding obligations under Treaty No. 4 concluded in 1874 — In 2008, PFN concluding such agreement (PFN Settlement Agreement) with Crown in right of Canada (Canada), Crown in right of Saskatchewan (Saskatchewan) — Both agreements providing that disputes arising thereunder referred to Federal Court for determination — PFN alleging that both Canada, Saskatchewan violating obligations under PFN Settlement Agreement, failing to discharge obligations to consult with PFN regarding grant of mineral lease in particular — In moving to strike PFN's action, Saskatchewan arguing that Federal Court not having jurisdiction thereover or over subject matter of PFN's claim thereagainst — Whether Federal Court erring in assuming jurisdiction to adjudicate PFN's action against Saskatchewan — Per Near, Gleason J.J.A.: Since Federal Court must possess both jurisdiction over parties, subject-matter jurisdiction for

Compétence de la Cour fédérale — Appel d'une ordonnance rendue par la Cour fédérale rejetant la requête en radiation de la Saskatchewan à l'égard de l'action intentée par la Première Nation Pasqua (PNP) contre cette dernière — La Cour fédérale a conclu que l'accord-cadre sur les droits fonciers issus de traités en Saskatchewan (l'accord-cadre) était suffisant pour accorder à la Cour fédérale compétence à l'égard de la réclamation de la PNP contre la Saskatchewan, principalement en vertu de l'art. 17(3)(b) de la Loi sur les Cours fédérales — Cet accord-cadre crée un cadre pour l'exécution des obligations restantes de la Couronne découlant du Traité n° 4 conclu en 1874 — En 2008, la PNP a conclu un tel accord (accord de règlement de la PNP) avec la Couronne du chef du Canada (Canada) et la Couronne du chef de la Saskatchewan (Saskatchewan) — Les deux accords prévoient que les différends découlant de ces accords doivent être renvoyés à la Cour fédérale aux fins de décision — La PNP a allégué que le Canada et la Saskatchewan avaient manqué à leurs obligations prévues à l'accord de règlement de la PNP et avaient omis de s'acquitter de leur obligation de consulter la PNP concernant, en particulier, l'octroi d'un bail de droits miniers — Dans sa requête en radiation de l'action de la PNP, la Saskatchewan a fait valoir que la Cour fédérale n'avait pas compétence sur elle ou sur la question faisant l'objet de la

suit to proceed before it, having to determine: whether Saskatchewan can claim immunity from suit before Federal Court by virtue of Crown immunity; whether Federal Court having subject-matter jurisdiction over claims made against Saskatchewan in present action — Regarding Crown immunity, while provincial Crown may not be sued in Federal Court due particularly to Crown immunity, in present case two agreements existing (Framework Agreement; PFN Settlement Agreement) in which Saskatchewan agreeing that claims to interpret, enforce both agreements to be advanced in Federal Court — Thus, Saskatchewan agreeing to attorn to Federal Court's jurisdiction as provided in Agreements — Three-part test for establishing that Federal Court having jurisdiction over particular matter (subject-matter jurisdiction) set out in *ITO–Int'l Terminal Operators v. Miida Electronics (ITO)* applied herein — Second, third parts of ITO test met in present case — As for first part of test, could be argued to have been met by Federal Courts Act, s. 17(3)(b), provision attributive of jurisdiction — Thus, attornment clause found in PFN Settlement Agreement sufficient to ground jurisdiction in Federal Court to interpret, enforce Agreement — Saskatchewan's appeal thus failing regarding portions of PFN's claim that Court entitled to interpret, enforce PFN Settlement Agreement — However, Federal Court not possessing jurisdiction over portion of claim alleging Saskatchewan's breach of duty to consult prior to awarding mineral rights to third parties in project at issue — Breach of duty to consult claim distinct from claims relating to PFN Settlement Agreement; thus, attornment clause therein inapplicable thereto — Appeal allowed in part — Per Pelletier J.A. (concurring reasons): Since source of Crown's obligation in present case contractual in nature, Saskatchewan could not claim Crown immunity respecting contractual obligation under PFN Settlement Agreement — Allegations, claims for relief in statement of claim unrelated to interpretation or enforcement of PFN Settlement Agreement outside scope thereof — Second, third branches of three-part ITO test for Federal Court jurisdiction satisfied here — Regarding first branch of test, as between PFN, Canada, statutory grant of jurisdiction found either in Federal Courts Act, s. 17(1) or s. 17(2)(b) — Concerning Court's jurisdiction over person, PFN Settlement Agreement, s. 20.19 characterized as forum selection clause — While Act, s. 17(3)(b) constituting specific statutory grant, even if not having effect majority attributing thereto, once Federal Court enjoying statutory grant of jurisdiction over subject matter, principles of order, fairness requiring that effect be given to s. 20.19 subject to arguments as to Federal Court being forum non conveniens.

réclamation de la PNP — Il s'agissait de savoir si la Cour fédérale a commis une erreur en concluant qu'elle avait compétence pour statuer sur l'action intentée par la PNP contre la Saskatchewan — Les juges Near et Gleason, J.C.A. : Comme la Cour fédérale doit avoir compétence tant sur les parties que sur le sujet pour pouvoir statuer sur une action, elle devait déterminer : si la Saskatchewan peut revendiquer une immunité contre une poursuite devant la Cour fédérale en raison de l'immunité de la Couronne; et si la Cour fédérale a compétence matérielle sur les réclamations faites contre la Saskatchewan en l'espèce — En ce qui concerne l'immunité de la Couronne, bien que la Couronne provinciale ne puisse faire l'objet d'une poursuite devant la Cour fédérale en raison, en partie, du principe de l'immunité de la Couronne, il y avait deux accords en l'espèce (l'accord-cadre et l'accord de règlement de la PNP), dans le cadre desquels la Saskatchewan avait accepté que les réclamations liées à l'interprétation et à l'exécution de ces deux accords soient instruites devant la Cour fédérale — Par conséquent, la Saskatchewan avait reconnu la compétence de la Cour fédérale, comme le prévoyaient les accords — Le critère en trois parties permettant d'établir que la Cour fédérale a compétence sur un sujet donné (compétence ratione materiae), tel qu'énoncé dans l'arrêt *ITO–Int'l Terminal Operators c. Miida Electronics (ITO)* a été appliqué — Les deuxième et troisième parties du critère ont été respectées en l'espèce — Quant à la première partie du critère, on pourrait faire valoir qu'elle est remplie notamment par l'art. 17(3)(b) de la Loi sur les Cours fédérales qui confère une compétence — En conséquence, la clause de reconnaissance de compétence contenue dans l'accord de règlement de la PNP est suffisante pour attribuer compétence à la Cour fédérale pour interpréter et faire exécuter l'accord — L'appel de la Saskatchewan a ainsi été rejeté en ce qui concerne les parties de la réclamation de la PNP à l'effet que la Cour avait le droit d'interpréter et de faire exécuter l'accord de règlement de la PNP — Cependant, la Cour fédérale n'avait pas compétence sur la partie de la réclamation qui portait sur le non-respect, par la Saskatchewan, de son obligation de consulter avant d'accorder des droits miniers à des tiers en lien avec le projet en cause — La réclamation concernant l'obligation de consulter est distincte des réclamations portant sur l'accord de règlement de la PNP, et par conséquent, la clause de reconnaissance de compétence n'était pas applicable à celle-ci — Appel accueilli en partie — Le juge Pelletier, J.C.A. (motifs concordants) : Comme la source de l'obligation de la Couronne en l'espèce était de nature contractuelle, la Saskatchewan ne pouvait pas revendiquer l'immunité de la Couronne à l'égard de son obligation contractuelle prévue à l'accord de règlement de la PNP — Les allégations et les demandes de mesures de redressement dans la déclaration qui ne sont pas liées à l'interprétation ou à l'exécution de l'accord de règlement de la PNP ne relevaient pas de la portée de celui-ci — Les deuxième et troisième étapes du critère en trois parties permettant d'établir la compétence de la Cour fédérale (critère de l'arrêt *ITO*) étaient remplies en l'espèce — En ce

qui concerne la première partie du critère, l'attribution légale d'une compétence pour trancher une question opposant la PNP et le Canada se trouvait soit à l'art. 17(1), soit à l'art. 17(2)b) de la Loi sur les Cours fédérales — En ce qui a trait à la compétence à l'égard de la personne, l'art. 20.19 de l'accord de règlement de la PNP serait caractérisé comme une clause d'élection de for — Bien que l'art. 17(3)b) constitue une attribution légale, même s'il n'avait pas l'effet que la majorité lui a attribué, une fois qu'il est démontré que la loi confère à la Cour fédérale compétence sur le sujet, les principes d'ordre et d'équité exigent que l'on donne effet à l'art. 20.19 sous réserve de tout argument selon lequel la Cour fédérale est un forum non conveniens.

This was an appeal from a Federal Court order dismissing Saskatchewan's motion to strike the Pasqua First Nation's (PFN) action thereagainst. The Federal Court held that the *Saskatchewan Treaty Land Entitlement Framework Agreement* (Framework Agreement) was sufficient to provide the Federal Court jurisdiction over the PFN's claim against Saskatchewan principally by virtue of paragraph 17(3)(b) of the *Federal Courts Act*. That paragraph provides that the Federal Court has exclusive original jurisdiction to hear and determine any question of law, fact or mixed law and fact that the Crown and any person have agreed in writing would be determined by the Federal Court.

In 1874 in Saskatchewan, representatives of Queen Victoria and of various Cree and Saulteaux First Nations concluded Treaty No. 4, which included a commitment by the Crown to provide the signatory First Nations with reserve land of sufficient area as prescribed for each family according to family size. This promise was not fulfilled and there was a shortfall in the amount of reserve land provided to Treaty No. 4 First Nations, including the Pasqua First Nation, whose members are respondents in this appeal. In 1993, the Framework Agreement was signed by the Crown in right of Canada (Canada), the Crown in right of Saskatchewan (Saskatchewan) and a number of First Nation signatories to Treaty No. 4 in particular. This is a comprehensive agreement creating a framework for the fulfillment of the Crown's outstanding obligations under Treaty No. 4 and two other numbered treaties. It also provides for the subsequent conclusion of similar settlement agreements between Canada, Saskatchewan and First Nations with treaty land entitlement claims in Saskatchewan who did not sign the Framework Agreement. The PFN concluded such an agreement with Canada and Saskatchewan in 2008 (PFN Settlement Agreement). Both the Framework Agreement (section 20.20) and the PFN Settlement Agreement (section 20.19) provide that disputes arising thereunder will be referred to the Federal Court for determination.

Il s'agissait d'un appel d'une ordonnance rendue par la Cour fédérale rejetant la requête en radiation de la Saskatchewan à l'égard de l'action intentée par la Première Nation Pasqua (PNP) contre cette dernière. La Cour fédérale a conclu que l'accord-cadre sur les droits fonciers issus des traités en Saskatchewan (l'accord-cadre) était suffisant pour accorder à la Cour fédérale compétence à l'égard de la réclamation de la PNP contre la Saskatchewan, principalement en vertu de l'alinéa 17(3)b) de la *Loi sur les Cours fédérales*. Cet alinéa prévoit que la Cour fédérale a compétence exclusive, en première instance, pour toute question de droit, de fait ou mixte à trancher, aux termes d'une convention écrite à laquelle la Couronne est partie, par la Cour fédérale.

En 1874 en Saskatchewan, les représentants de la Reine Victoria et de diverses Premières Nations Cries et Saulteaux ont conclu le Traité n° 4, qui comprenait un engagement de la part de la Couronne à fournir aux Premières Nations signataires une terre de réserve suffisamment grande pour chaque famille, selon la taille de la famille. Cette promesse n'a pas été tenue et un nombre insuffisant de terres de réserve a été fourni aux Premières Nations en vertu du Traité n° 4, y compris à la Première Nation Pasqua dont les membres sont les intimés dans cet appel. En 1993, l'accord-cadre a été signé par la Couronne du chef du Canada (Canada), la Couronne du chef de la Saskatchewan (Saskatchewan) et quelques Premières Nations signataires du Traité n° 4 en particulier. Il s'agit d'un accord exhaustif qui crée un cadre pour l'exécution des obligations restantes de la Couronne découlant du Traité n° 4 et de deux autres traités numérotés. Il prévoit également la conclusion subséquente d'accords de règlement similaires entre le Canada, la Saskatchewan et les Premières Nations ayant des droits fonciers issus des traités en Saskatchewan qui n'ont pas signé l'accord-cadre. La PNP a conclu un tel accord avec le Canada et la Saskatchewan en 2008 (accord de règlement de la PNP). L'accord-cadre (article 20.20) comme l'accord de règlement de la PNP (article 20.19) prévoient que les différends découlant de ces accords doivent être renvoyés à la Cour fédérale aux fins de décision.

In 2014, the PFN commenced an action in the Federal Court, naming Canada and Saskatchewan as respondents, alleging that both had violated their obligations under the PFN Settlement Agreement and had also failed to discharge their obligations to consult with the PFN regarding, in particular, the grant of a subsurface mineral lease in 2010 for the Legacy Mining Project. Saskatchewan moved to strike the PFN's action thereagainst arguing that the Federal Court does not have jurisdiction over it or over the subject matter of the PFN's claim against it. In its appeal, Saskatchewan argued that notwithstanding the attornment clauses in sections 20.20 of the Framework Agreement and 20.19 of the PFN Settlement Agreement, the Federal Court has no jurisdiction over Saskatchewan or over the subject matter of the PFN's claim as against it.

The main issue was whether the Federal Court erred in deciding that it possesses jurisdiction to adjudicate the PFN's action against Saskatchewan.

Held, the appeal should be allowed in part.

Per Near and Gleason J.J.A.: Assessment of whether the Federal Court was correct in assuming jurisdiction to adjudicate the PFN's action against Saskatchewan involved consideration of two inter-related issues: first, whether Saskatchewan can claim to be immune from suit before the Federal Court by virtue of Crown immunity; second, whether the Federal Court has subject-matter jurisdiction over the claims made against Saskatchewan in this action since the Federal Court must possess both jurisdiction over the parties and subject-matter jurisdiction for a suit to proceed before it.

Regarding Crown immunity, while the provincial Crown may not be sued in the Federal Court due, in part, to the principle of Crown immunity, in this case there were two agreements—the Framework Agreement and the PFN Settlement Agreement—in which Saskatchewan agreed that claims to interpret and enforce both these agreements would be advanced in the Federal Court. More specifically, Saskatchewan agreed in section 20.19 of the PFN Settlement Agreement that any matter of the PFN Settlement Agreement and all matters relating to the enforcement of the agreement shall be within the exclusive jurisdiction of the Federal Court of Canada, a provision that had to be interpreted as an agreement by Saskatchewan to attorn to the Federal Court's jurisdiction. The only way to interpret section 20.19 of the PSN Settlement Agreement was to find that it means what it unambiguously says. Furthermore, the Honour of the Crown was engaged in this matter to the extent that the clear and unambiguous text of the Framework Agreement and the PFN

En 2014, la PNP a intenté une action devant la Cour fédérale, nommant le Canada et la Saskatchewan comme défendeurs, alléguant que les deux parties avaient manqué à leurs obligations prévues à l'accord de règlement de la PNP et avaient omis de s'acquitter de leur obligation de consulter la PNP concernant, en particulier, l'octroi d'un bail de droits miniers souterrains en 2010 dans le cadre du projet minier Legacy. La Saskatchewan a demandé la radiation de l'action intentée par la PNP contre elle, faisant valoir que la Cour fédérale n'avait pas compétence sur elle ou sur la question faisant l'objet de la réclamation de la PNP. Dans son appel, la Saskatchewan a soutenu que malgré les clauses de reconnaissance de compétence aux articles 20.20 de l'accord-cadre et 20.19 de l'accord de règlement de la PNP, la Cour fédérale n'avait pas compétence sur la Saskatchewan ni sur le sujet visé par la réclamation de la PNP.

Il s'agissait principalement de savoir si la Cour fédérale a commis une erreur en concluant qu'elle avait compétence pour statuer sur l'action intentée par la PNP contre la Saskatchewan.

Arrêt : l'appel doit être accueilli en partie.

Les juges Near et Gleason, J.C.A. : L'évaluation de la question de savoir si la Cour fédérale avait raison d'assumer compétence pour juger l'action de la PNP contre la Saskatchewan nécessitait la prise en considération de deux questions interreliées : premièrement, celle de savoir si la Saskatchewan peut revendiquer une immunité contre une poursuite devant la Cour fédérale en raison de l'immunité de la Couronne; et deuxièmement, celle de savoir si la Cour fédérale a compétence matérielle sur les réclamations faites contre la Saskatchewan en l'espèce étant donné qu'elle doit avoir compétence sur les parties en plus d'une compétence matérielle pour pouvoir instruire une poursuite.

En ce qui concerne l'immunité de la Couronne, bien que la Couronne provinciale ne puisse faire l'objet d'une poursuite devant la Cour fédérale en raison, en partie, du principe de l'immunité de la Couronne, il y avait deux accords en l'espèce — l'accord-cadre et l'accord de règlement de la PNP — dans le cadre desquels la Saskatchewan avait accepté que les réclamations liées à l'interprétation et à l'exécution de ces deux accords soient instruites devant la Cour fédérale. Plus particulièrement, la Saskatchewan a accepté à l'article 20.19 de l'accord de règlement de la PNP que toute question touchant l'accord de règlement de la PNP et toutes les questions liées à l'exécution de l'accord relèveraient de la compétence exclusive de la Cour fédérale du Canada. Cette disposition devait être interprétée comme une entente selon laquelle la Saskatchewan acceptait la compétence de la Cour fédérale. La seule manière d'interpréter l'article 20.19 de l'accord de règlement de la PNP était de conclure qu'il signifiait ce qu'il stipulait sans équivoque. Par ailleurs, l'honneur de la

Settlement Agreement – which were negotiated in good faith with all parties fully represented by legal counsel – should be interpreted in a way that abides by and respects the terms of the Agreements. Saskatchewan should not be permitted to rewrite or re-interpret the terms of the agreement set out in section 20.19 of the PFN Settlement Agreement. Thus, since Saskatchewan is bound by section 20.19 thereof, it is not immune from suit before the Federal Court in respect of a claim to which section 20.19 of the PFN Settlement Agreement applies.

As for subject-matter jurisdiction, the three-part test for establishing that the Federal Court has jurisdiction over a particular matter as set out in *ITO–Int'l Terminal Operators v. Miida Electronics* (ITO) was applied. The second and third parts of the ITO test (existing body of federal law essential to disposition of the case; law on which case is based must be law of Canada as phrase used in the *Constitution Act, 1867*) were met in this case. The first part (statutory grant of jurisdiction to Federal Court by federal Parliament) could be argued to have been met namely by paragraph 17(3)(b) of the *Federal Courts Act*. The federal legislation passed to give effect to the Framework Agreement and the PFN Settlement Agreement (*Saskatchewan Treaty Land Entitlement Act* and the *Claim Settlements (Alberta and Saskatchewan) Implementation Act*) did not satisfy the first step of the ITO test since neither of these statutes could be viewed as incorporating the attornment clauses contained in the Agreements. Paragraph 17(3)(b) of the Act is attributive of jurisdiction and meets the first step of the ITO test in that it affords jurisdiction to the Federal Court to hear and determine any matter of fact, law or mixed fact and law that the federal Crown and another party have agreed in writing would be referred to the Federal Court for determination, provided the subject matter of the agreement also meets the last two steps of the ITO test. Thus, to be effective in placing a matter before the Federal Court under paragraph 17(3)(b) of the Act, an agreement must concern a law of Canada within the meaning of section 101 of the *Constitution Act, 1867* and there must also be a body of federal law which is essential to the disposition of the case and which nourishes the statutory grant of jurisdiction. Since the last two steps of the ITO test were met in this case, it followed that the attornment clause was sufficient to ground jurisdiction in the Federal Court to interpret and enforce the PFN Settlement Agreement. Therefore, Saskatchewan's appeal failed respecting the portions of the PFN's claim asking the Court to interpret and enforce the PFN Settlement Agreement. However, the Federal Court did not possess jurisdiction over the portion of the claim alleging Saskatchewan's breach of its duty to consult prior to awarding mineral rights to third parties in connection with the Legacy Mining Project. This claim is distinct from the claims that related to the PFN

Couronne était engagé dans cette affaire, dans la mesure où le libellé clair et sans équivoque de l'accord-cadre et de l'accord de règlement de la PNP, qui ont été négociés de bonne foi par toutes les parties dûment représentées par un avocat, devrait être interprété de manière à respecter les modalités des accords. La Saskatchewan ne devrait pas avoir le droit de rédiger ou d'interpréter de nouveau les modalités de l'accord énoncées à l'article 20.19 de l'accord de règlement de la PNP. Par conséquent, la Saskatchewan est liée par l'article 20.19 de cet accord et n'est pas immunisée contre une poursuite devant la Cour fédérale concernant une réclamation à laquelle l'article 20.19 de l'accord de règlement de la PNP s'applique.

Quant à la compétence matérielle, le critère en trois parties permettant d'établir que la Cour fédérale a compétence sur un sujet donné, tel qu'énoncé dans l'arrêt *ITO–Int'l Terminal Operators c. Miida Electronics* (ITO), a été appliqué. Les deuxième et troisième parties du critère de l'arrêt ITO (il doit exister un ensemble de règles de droit fédéral qui soit essentiel à la solution du litige; la loi invoquée dans l'affaire doit être une loi du Canada au sens où cette expression est employée dans la *Loi constitutionnelle de 1867*) ont été respectées en l'espèce. On pourrait faire valoir que la première partie (il doit y avoir attribution de compétence à la Cour fédérale par une loi du Parlement fédéral) est remplie notamment par l'alinéa 17(3)b de la *Loi sur les Cours fédérales*. Les lois fédérales adoptées pour donner effet à l'accord-cadre et à l'accord de règlement de la PNP (*Loi sur les droits fonciers issus de traités en Saskatchewan* et *Loi sur la mise en œuvre de mesures concernant le règlement de revendications (Alberta et Saskatchewan)*) ne satisfaisaient pas à la première étape du critère de l'arrêt ITO puisqu'aucune de ces lois ne pouvait être considérée comme incorporant les clauses de reconnaissance de compétence contenues dans les accords. L'alinéa 17(3)b de la Loi confère une compétence et satisfait à la première étape du critère de l'arrêt ITO, car il octroie compétence à la Cour fédérale pour toute question de droit, de fait ou mixte à trancher, aux termes d'une convention écrite à laquelle la Couronne fédérale est partie, par la Cour fédérale, à condition que le sujet de l'accord respecte également les deux dernières étapes du critère de l'arrêt ITO. Par conséquent, pour renvoyer efficacement une question devant la Cour fédérale en vertu de l'alinéa 17(3)b de la Loi, un accord doit viser une loi du Canada au sens de l'article 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et il doit exister un ensemble de règles de droit fédéral qui soit essentiel à la solution du litige et constitue le fondement de l'attribution légale de compétence. Comme les deux dernières étapes du critère de l'arrêt ITO étaient remplies en l'espèce, il s'ensuit que la clause de reconnaissance de compétence était suffisante pour conférer à la Cour fédérale compétence pour interpréter et faire exécuter l'accord de règlement de la PNP. Ainsi, l'appel de la Saskatchewan a été rejeté en ce qui concerne les parties de la réclamation de la PNP qui visaient à demander à la Cour

Settlement Agreement and the attornment clause in section 20.19 of the PFN Settlement Agreement was inapplicable thereto. There was thus no basis for Federal Court jurisdiction over this duty to consult claim advanced against Saskatchewan since the latter had not attorned to the jurisdiction of the Court in respect thereof. Paragraph 17(3)(b) of the Act was also inapplicable to this duty to consult claim which arose outside the PFN Settlement Agreement and there was consequently no basis for the Federal Court's jurisdiction over this portion of the PFN's claim. This portion of the claim was therefore struck.

Per Pelletier J.A. (concurring reasons): Saskatchewan's argument as to Crown immunity had to fail. Crown immunity deals with whether the Crown is bound by legislation of general application but here the source of the Crown's obligation was contractual, not legislative. Consequently, Saskatchewan could not claim Crown immunity in respect of its contractual obligation under the PFN Settlement Agreement. The contractual term which gave rise to the issue of jurisdiction was section 20.19 of the PFN Settlement Agreement. Allegations and claims for relief in the statement of claim that are unrelated to the interpretation or enforcement of the PFN Settlement Agreement were outside the scope of section 20.19. The fact that specific allegations went beyond the scope of section 20.19 did not mean that the whole claim was therefore tainted. The second and third branches of the three-part test for Federal Court jurisdiction (ITO test) were satisfied in this case. Regarding the first branch of the test, as between the PFN and Canada, the statutory grant of jurisdiction could be found either in subsection 17(1) of the *Federal Courts Act* since the action is one in which "relief is claimed against the Crown" or in paragraph 17(2)(b) as a claim arising "out of a contract entered into by or on behalf of the Crown". As a result, the Federal Court had jurisdiction over Canada and over the subject matter of the litigation whether considered from the point of view of substantive law, of the Crown's obligations to aboriginal peoples or of the enforcement of a contract made by the Crown. Regarding Saskatchewan's Crown lands, given Saskatchewan's agreement pertaining to Federal treaty obligations, the Federal Court had subject-matter jurisdiction to the extent provided in the PFN Settlement Agreement. With respect to jurisdiction over the person, section 20.19 of the PFN Settlement Agreement would be characterized as a forum selection clause. It would have been contrary to the principles of order and fairness as well as to security of transactions to hold that the Federal

d'interpréter et de faire exécuter l'accord de règlement de la PNP. Cependant, la Cour fédérale n'avait pas compétence sur la partie de la réclamation qui portait sur le manquement par la Saskatchewan, de son obligation de consulter avant d'accorder des droits miniers à des tiers en lien avec le projet minier Legacy. Cette réclamation est distincte des réclamations portant sur l'accord de règlement de la PNP, et la clause de reconnaissance de compétence à l'article 20.19 de l'accord de règlement n'était pas applicable. Donc, la compétence de la Cour fédérale à l'égard de cette réclamation concernant l'obligation de consulter formulée contre la Saskatchewan était sans fondement puisque cette dernière n'avait pas accepté la compétence de la Cour fédérale à cet égard. L'alinéa 17(3)(b) de la Loi ne s'appliquait pas non plus à cette réclamation concernant l'obligation de consulter qui ne relevait pas de l'accord de règlement de la PNP, et il n'y avait donc aucun fondement à la compétence de la Cour fédérale sur cette partie de la réclamation de la PNP. Cette partie a donc été radiée.

Le juge Pelletier, J.C.A. (motifs concordants) : L'argument de la Saskatchewan concernant l'immunité de la Couronne ne pouvait être accepté. L'immunité de la Couronne porte sur la question de savoir si celle-ci est liée par une loi d'application générale. Toutefois, en l'espèce, la source de l'obligation de la Couronne était contractuelle et non législative. En conséquence, la Saskatchewan ne pouvait pas revendiquer l'immunité de la Couronne à l'égard de son obligation contractuelle prévue à l'accord de règlement de la PNP. Les modalités contractuelles qui ont donné lieu à la question de compétence se trouvent à l'article 20.19 de l'accord de règlement de la PNP. Les allégations et les demandes de mesures de redressement dans la déclaration qui ne sont pas liées à l'interprétation ou à l'exécution de l'accord de règlement de la PNP ne relevaient pas de la portée de l'article 20.19. Le fait que des allégations spécifiques aillent au-delà de la portée de l'article 20.19 ne signifiait toutefois pas que l'ensemble de la réclamation était entaché. Les deuxième et troisième étapes du critère en trois parties permettant d'établir la compétence de la Cour fédérale (critère de l'arrêt ITO) étaient remplies en l'espèce. En ce qui concerne la première partie du critère, l'attribution légale d'une compétence pour trancher une question opposant la PNP et le Canada se trouvait soit au paragraphe 17(1) de la *Loi sur les Cours fédérales* puisque l'action est un cas de « demande de réparation contre la Couronne », soit à l'alinéa 17(2)(b) puisque la réclamation découle d'un « contrat conclu par ou pour la Couronne ». Par conséquent, la Cour fédérale avait compétence sur le Canada et sur le sujet en litige, qu'on le considère du point de vue des règles juridiques de fond, des obligations de la Couronne envers les peuples autochtones, ou de l'exécution d'un contrat conclu par la Couronne. Quant aux terres de la Couronne de la Saskatchewan, étant donné l'accord conclu par la province concernant les obligations découlant de traités fédéraux, la Cour fédérale avait compétence matérielle dans la mesure

Court did not have jurisdiction over a party who has attorned to its jurisdiction unless one could find a specific statutory grant of the power to give effect to choice of forum clauses. While paragraph 17(3)(b) constituted that specific statutory grant, even if it did not have the effect that the majority attributed thereto, once it is shown that the Federal Court enjoys a statutory grant of jurisdiction over the subject matter, the principles of order and fairness require that effect be given to section 20.19 as a source of jurisdiction over the person subject to any arguments as to the Federal Court being *forum non conveniens*. Where there is a basis for Federal Court jurisdiction as between a First Nation and the federal Crown, it does not offend the established constitutional order to give effect to a province's voluntary undertaking to submit to the Federal Court's jurisdiction respecting the interpretation and enforcement of an agreement to which all three have subscribed. In conclusion, the Federal Court could and should give effect to Saskatchewan's attornment to its jurisdiction respecting the interpretation and enforcement of the PFN Settlement Agreement.

prévue dans l'accord de règlement de la PNP. En ce qui a trait à la compétence à l'égard de la personne, l'article 20.19 de l'accord de règlement de la PNP serait caractérisé comme une clause d'élection de for. Il aurait été contraire aux principes d'ordre et d'équité ainsi sûreté des opérations, de conclure que la Cour fédérale n'avait pas compétence sur une partie qui s'est soumise à sa compétence, à moins que l'on puisse trouver une attribution législative spécifique des pouvoirs permettant de donner effet aux clauses d'élection de for. Bien que l'alinéa 17(3)(b) accorde ce pouvoir, même s'il n'avait pas l'effet que la majorité lui a attribué, une fois que la Cour fédérale s'est vue attribuer compétence sur l'objet du litige par une loi, les principes d'ordre et d'équité exigent que l'on donne effet à l'article 20.19 comme source de compétence à l'égard de la personne, sous réserve de tout argument selon lequel la Cour fédérale serait *forum non conveniens*. Lorsqu'il existe un fondement à la compétence de la Cour fédérale entre une Première Nation et la Couronne fédérale, cela n'offense en rien l'ordre constitutionnel établi de donner effet à l'engagement volontaire d'une province de se soumettre à la compétence de la Cour fédérale en ce qui a trait à l'interprétation et à l'exécution d'un accord auquel ont souscrit les trois parties. En conclusion, la Cour fédérale pouvait et devait donner effet à l'acquiescement de la Saskatchewan à l'égard de sa compétence relativement à l'interprétation et à l'application de l'accord de règlement de la PNP.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

- Alberta Act*, S.C. 1905, c. 3 (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 12) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 20], s. 21.
- Alberta Natural Resources Act (The)*, S.A. 1930, c. 21.
- Alberta Natural Resources Act (The)*, S.C. 1930, c. 3.
- An Act to ratify a certain Agreement between the Government of the Dominion of Canada and the Government of the Province of Saskatchewan*, S.S. 1930, c. 87.
- Bills of Exchange Act*, R.S.C. 1970, c. B-5.
- Claim Settlements (Alberta and Saskatchewan) Implementation Act*, S.C. 2002, c. 3, ss. 3(b), 6, 7.
- Constitution Act, 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5], ss. 101, 109.
- Constitution Act, 1930*, 20 & 21 Geo. V, c. 26 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 16) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 26].
- Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], s. 35.
- Crown Liability and Proceedings Act*, R.S.C., 1985, c. C-50, s. 21.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

- Alberta Natural Resources Act (The)*, S.A. 1930, ch. 21.
- An Act to ratify a certain Agreement between the Government of the Dominion of Canada and the Government of the Province of Saskatchewan*, S.S. 1930, ch. 87.
- Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5], art. 101, 109.
- Loi constitutionnelle de 1930*, 20 & 21 Geo. V, ch. 26 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 16) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 26].
- 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 de 1870 sur le Manitoba*, S.C. 1870, ch. 3 (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 2) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 8], art. 30.
- Loi des ressources naturelles de la Saskatchewan*, S.C. 1930, ch. 41.
- Loi des ressources naturelles de l'Alberta*, S.C. 1930, ch. 3.
- Loi des ressources naturelles du Manitoba*, S.C. 1930, ch. 29.

Federal Courts Act, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 2 “Crown”, 17, 19, 22.
Indian Act, R.S.C., 1985, c. I-5.
Manitoba Act, 1870, S.C. 1870, c. 3 (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 2) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 8], s. 30.
Manitoba Natural Resources Act (The), S.C. 1930, c. 29.
Manitoba Natural Resources Transfer Act (The), S.M. 1930, c. 30.
Saskatchewan Act, S.C. 1905, c. 42 (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 13) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 21], s. 21.
Saskatchewan Natural Resources Act (The), S.C. 1930, c. 41.
Saskatchewan Natural Resources Transfer Agreement (Treaty Land Entitlement) Act (The), S.S. 1993, c. S-31.1, s. 2.
Saskatchewan Treaty Land Entitlement Act, S.C. 1993, c. 11, ss. 2 “NRTA Amendment Agreement”, 3(2)(b), 4, 7, Sch. I, ss. 2, 3, Sch. II.
Treaty Land Entitlement Implementation Act (The), S.S. 1993, c. T-20.1.

Loi sur la mise en œuvre de mesures concernant le règlement de revendications (Alberta et Saskatchewan), L.C. 2002, ch. 3, art. 3b), 6, 7.
Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif, L.R.C. (1985), ch. C-50, art. 21.
Loi sur la Saskatchewan, S.C. 1905, ch. 42 (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 13) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 21], art. 21.
Loi sur l'Alberta, S.C. 1905, ch. 3 (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 12) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 20], art. 21.
Loi sur les Cours fédérales, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 2 « Couronne », 17, 19, 22.
Loi sur les droits fonciers issus de traités en Saskatchewan, L.C. 1993, ch. 11, art. 2 « accord modifiant la CTRN », 3(2)b), 4, 7, ann. I, art. 2, 3, ann. II.
Loi sur les Indiens, L.R.C. (1985), ch. I-5.
Loi sur les lettres de change, S.R.C. 1970, ch. B-5.
Manitoba Natural Resources Transfer Act (The), S.M. 1930, ch. 30.
Saskatchewan Natural Resources Transfer Agreement (Treaty Land Entitlement) Act (The), S.S. 1993, ch. S-31.1, art. 2.
Treaty Land Entitlement Implementation Act (The), S.S. 1993, ch. T-20.1.

TREATIES AND OTHER INSTRUMENTS CITED

Natural Resources Transfer Agreement (Alberta), confirmed by the *Constitution Act, 1930*, 20 & 21 Geo. V, c. 26 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 16) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 26].
Natural Resources Transfer Agreement (Manitoba), confirmed by the *Constitution Act, 1930*, 20 & 21 Geo. V, c. 26 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 16) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 26].
Natural Resources Transfer Agreement (Saskatchewan), confirmed by the *Constitution Act, 1930*, 20 & 21 Geo. V, c. 26 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 16) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 26].
Saskatchewan Treaty Land Entitlement Framework Agreement, online: <<http://publications.gov.sk.ca/documents/313/85856-Saskatchewan-Treaty-Land-Entitlement-Framework-Agreement.pdf>>.
Treaty No. 4 (1874).
Treaty No. 6 (1876).
Treaty No. 10 (1906).

TRAITÉS ET AUTRES INSTRUMENTS CITÉS

Convention sur le transfert des ressources naturelles (Alberta), confirmée par la *Loi constitutionnelle de 1930*, 20 & 21 Geo. V, ch. 26 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 16) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 26].
Convention sur le transfert des ressources naturelles (Manitoba), confirmée par la *Loi constitutionnelle de 1930*, 20 & 21 Geo. V, ch. 26 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 16) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 26].
Convention sur le transfert des ressources naturelles (Saskatchewan), confirmée par la *Loi constitutionnelle de 1930*, 20 & 21 Geo. V, ch. 26 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 16) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 26].
Saskatchewan Treaty Land Entitlement Framework Agreement, en ligne : <<http://publications.gov.sk.ca/documents/313/85856-Saskatchewan-Treaty-Land-Entitlement-Framework-Agreement.pdf>>.
Traité n° 4 (1874).
Traité n° 6 (1876).
Traité n° 10 (1906).

CASES CITED

APPLIED:

Bank of Montreal v. Attorney General (Quebec), [1979] 1 S.C.R. 565, (1978), 96 D.L.R. (3d) 586; *Manitoba Metis Federation Inc. v. Canada (Attorney General)*, 2013 SCC 14, [2013] 1 S.C.R. 623; *ITO—Int'l Terminal Operators v. Miida Electronics*, [1986] 1 S.C.R. 752, (1986), 28 D.L.R. (4th) 641; *Roberts v. Canada*, [1989] 1 S.C.R. 322, (1989), 57 D.L.R. (4th) 197; *Z.I. Pompey Industrie v. ECU-Line N.V.*, 2003 SCC 27, [2003] 1 S.C.R. 450; *Canada (Human Rights Commission) v. Canadian Liberty Net*, [1998] 1 S.C.R. 626, (1998), 157 D.L.R. (4th) 385.

DISTINGUISHED:

Toney v. Canada, 2013 FCA 217, [2015] 1 F.C.R. 184; *Greeley v. Tami Joan (The)* (1996), 113 F.T.R. 66, [1996] F.C.J. No. 739 (T.D.) (QL); *Thomas v. Peace Hills Trust Co.*, 2001 FCT 443, [2001] 4 C.N.L.R. 335; *Canadian National Railway Co. v. Canadian Transport Commission*, [1988] 2 F.C. 437, (1987), 13 F.T.R. 52 (T.D.); *Saskatchewan v. Saskatchewan Government and General Employees Union*, 2016 SKCA 56, 476 Sask. R. 306.

CONSIDERED:

Canadian Transit Company v. Windsor (City), 2015 FCA 88, [2016] 1 F.C.R. 265, leave to appeal to S.C.C. granted [2015] 3 S.C.R. vii; *Chief Austin Bear v. Government of Saskatchewan*, 2010 SKQB 342, 365 Sask. R. 150; *Morguard Investments Ltd. v. De Savoye*, [1990] 3 S.C.R. 1077, (1990), 76 D.L.R. (4th) 256; *Hunt v. T&N plc*, [1993] 4 S.C.R. 289, (1993), 109 D.L.R. (4th) 16.

REFERRED TO:

Canadian Forest Products Ltd. v. Canada (Attorney General), 2005 FCA 220, *sub nom. Stoney Band v. Canada (Minister of Indian Affairs and Northern Development)* [2006] 1 F.C.R. 570; *Housen v. Nikolaisen*, 2002 SCC 33, [2002] 2 S.C.R. 235; *Trainor Surveys (1974) Ltd. v. New Brunswick*, [1990] 2 F.C. 168, [1990] F.C.J. No. 201 (T.D.) (QL); *Vollant v. Canada*, 2009 FCA 185, 393 N.R. 183; *Shade v. Canada*, 2001 FCT 1067, *sub nom. Kainaiwa Blood Tribe v. Canada*, 211 F.T.R. 288; *Saugeen Band of Indians v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans)*, [1992] 3 F.C. 576 (1992), 56 F.T.R. 253 (T.D.); *Varnam v. Canada (Minister of National Health & Welfare)*, [1988] 2 F.C. 454, (1988), 50 D.L.R. (4th) 44 (C.A.); *R. in Right of Canada v. Chief William Joe et al.*, [1984] 1 C.N.L.R. 96, (1983), 49 N.R. 198 (F.C.A.), *aff'd* [1986] 2 S.C.R. 145; *Lubicon Lake Band (The) v. R.*, [1981] 2 F.C. 317, 117 D.L.R. (3d) 247 (T.D.); *Union Oil of Canada Ltd. v. The Queen*, [1974] 2 F.C. 452 (1974), 52

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

Banque de Montréal c. Procureur général (Québec), [1979] 1 R.C.S. 565; *Manitoba Metis Federation Inc. c. Canada (Procureur général)*, 2013 CSC 14, [2013] 1 R.C.S. 623; *ITO—Int'l Terminal Operators c. Miida Electronics*, [1986] 1 R.C.S. 752; *Roberts c. Canada*, [1989] 1 R.C.S. 322; *Z.I. Pompey Industrie c. ECU-Line N.V.*, 2003 CSC 27, [2003] 1 R.C.S. 450; *Canada (Commission des droits de la personne) c. Canadian Liberty Net*, [1998] 1 R.C.S. 626.

DÉCISIONS DIFFÉRENCIÉES :

Toney c. Canada, 2013 CAF 217, [2015] 1 R.C.F. 184; *Greeley c. Tami Joan (Le)*, [1996] A.C.F. n° 739 (1^{re} inst.) (QL); *Thomas c. Peace Hills Trust Co.*, 2001 CFPI 443; *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Commission canadienne des transports*, [1988] 2 C.F. 437 (1^{re} inst.); *Saskatchewan v. Saskatchewan Government and General Employees Union*, 2016 SKCA 56, 476 Sask. R. 306.

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Canadian Transit Company c. Windsor (Ville), 2015 CAF 88, [2016] 1 R.C.S. 265, autorisation de pourvoi à la C.S.C. accordée [2015] 3 R.C.S. vii; *Chief Austin Bear v. Government of Saskatchewan*, 2010 SKQB 342, 365 Sask. R. 150; *Morguard Investments Ltd. c. De Savoye*, [1990] 3 R.C.S. 1077; *Hunt c. T&N plc*, [1993] 4 R.C.S. 289.

DÉCISIONS CITÉES :

Produits Forestiers du Canada ltée c. Canada (Procureur général), 2005 CAF 220, *sub nom. Bande de Stoney c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord-canadien)*, [2006] 1 R.C.F. 570; *Housen c. Nikolaisen*, 2002 CSC 33, [2002] 2 R.C.S. 235; *Trainor Surveys (1974) Ltd. c. Nouveau-Brunswick*, [1990] 2 C.F. 168, [1990] A.C.F. n° 201 (1^{re} inst.) (QL); *Vollant c. Canada*, 2009 CAF 185; *Shade c. Canada*, 2001 CFPI 1067, *sub nom. Tribu de Kainaiwa-Blood c. Canada*, [2001] A.C.F. n° 1502 (C.A.) (QL); *Bande indienne de Saugeen c. Canada (Ministre des Pêches et des Océans)*, [1992] 3 C.F. 576 (1^{re} inst.) (QL); *Varnam c. Canada (Ministre de la Santé nationale et du Bien-être social)*, [1988] 2 C.F. 454 (C.A.); *R. du chef du Canada c. Chef William Joe et al.*, [1984] 1 C.N.L.R. 96, (1983), 49 N.R. 198 (C.A.F.), *conf. par* [1986] 2 R.C.S. 145; *Bande indienne de Lubicon Lake (La) c. R.*, [1981] 2 C.F. 317 (1^{re} inst.); *Union Oil of Canada Ltd. c. La Reine*, [1974] 2 C.F. 452 (1^{re} inst.),

D.L.R. (3d) 388 (T.D.), affd [1976] 1 F.C. 74 (1975), 72 D.L.R. (3d) 81 (C.A.); *Fairford Band v. Canada (Attorney General)*, [1995] 3 F.C. 165, (1995), 96 F.T.R. 172 (T.D.); *Turberfield v. Canada*, 2012 FCA 170, 433 N.R. 236; *Schnurr et al. v. Canada*, T-2193-09, Gleason J., unreported; *Canada v. Crosson* (1999), 169 F.T.R. 218, 1999 CanLII 8350 (F.C.T.D.); *Bosa v. Canada (Attorney General)*, 2013 FC 793, 436 F.T.R. 288; *Irving Refining Ltd. v. National Harbours Board*, [1976] 2 F.C. 415 (T.D.); *Bear v. Saskatchewan*, 2012 SKQB 232, [2012] 4 C.N.L.R. 53; *One Arrow First Nation v. Saskatchewan*, [2000] 1 C.N.L.R. 162, 1999 CanLII 12857 (Sask. Q.B.); *Hupacasath First Nation v. Canada (Foreign Affairs)*, 2015 FCA 4, 379 D.L.R. (4th) 737; *Merck Frosst Canada Inc. v. Apotex Inc.*, [1997] 2 F.C. 561, (1997), 72 C.P.R. (3d) 170 (C.A.); *Armeco Construction Ltd. v. Canada* (1995), 94 F.T.R. 314, [1995] F.C.J. No. 473 (T.D.) (QL), affd 103 F.T.R. 240, [1995] F.C.J. No. 1561 (C.A.) (QL); *Momentous.ca Corp. v. Canadian American Association of Professional Baseball Ltd.*, 2012 SCC 9, [2012] 1 S.C.R. 359; *Microcell Communications Inc. v. Frey*, 2011 SKCA 136, [2012] 3 W.W.R. 423; *Expedition Helicopters Inc. v. Honeywell Inc.*, 2010 ONCA 351, 100 O.R. (3d) 241.

AUTHORS CITED

Hogg, Peter *et al.* *Liability of the Crown*, 4th ed. Toronto : Carswell, 2011.

APPEAL from a Federal Court order dismissing Saskatchewan's motion to strike the Pasqua First Nation's (PFN) action thereagainst holding that the *Saskatchewan Treaty Land Entitlement Framework* was sufficient to provide the Federal Court jurisdiction over the PFN's claim against Saskatchewan. Appeal allowed in part.

APPEARANCES

James Fyfe for appellant (defendant).
Cynthia Westaway and *Benjamin Hiemstra* for respondents (plaintiffs).
Karen Jones for defendant.

SOLICITORS OF RECORD

R. James Fyfe, Regina, agent for appellant (defendant).

conf. par [1976] 1 C.F. 74 (C.A.); *Bande de Fairford c. Canada (Procureur général)*, [1995] 3 C.F. 165 (1^{re} inst.); *Turberfield c. Canada*, 2012 CAF 170; *Schnurr et al. c. Canada*, T-2193-09, le juge Gleason, non publié; *Canada c. Crosson*, 1999 CanLII 8350 (C.F. 1^{re} inst.); *Bosa c. Canada (Procureur général)*, 2013 CF 793; *Irving Refining Ltd. c. Le Conseil des ports nationaux*, [1976] 2 C.F. 415 (1^{re} inst.); *Bear v. Saskatchewan*, 2012 SKQB 232, [2012] 4 C.N.L.R. 53; *One Arrow First Nation v. Saskatchewan*, [2000] 1 C.N.L.R. 162, 1999 CanLII 12857 (B.R. Sask.); *Première Nation des Hupacasath c. Canada (Affaires étrangères)*, 2015 CAF 4; *Merck Frosst Canada Inc. c. Apotex Inc.*, [1997] 2 C.F. 561 (C.A.); *Armeco Construction Ltd. c. Canada*, [1995] A.C.F. n° 473 (1^{re} inst.) (QL), conf. par [1995] A.C.F. n° 1561 (C.A.) (QL); *Momentous.ca Corp. c. Canadian American Association of Professional Baseball Ltd.*, 2012 CSC 9, [2012] 1 R.C.S. 359; *Microcell Communications Inc. v. Frey*, 2011 SKCA 136, [2012] 3 W.W.R. 423; *Expedition Helicopters Inc. v. Honeywell Inc.*, 2010 ONCA 351, 100 O.R. (3d) 241.

DOCTRINE CITÉE

Hogg, Peter *et al.* *Liability of the Crown*, 4^e éd. Toronto : Carswell, 2011.

APPEL d'une ordonnance rendue par la Cour fédérale rejetant la requête en radiation de la Saskatchewan à l'égard de l'action intentée par la Première Nation Pasqua (PNP) contre cette dernière et concluant que l'*accord-cadre sur les droits fonciers issus de traités en Saskatchewan* était suffisant pour accorder à la Cour fédérale compétence à l'égard de la réclamation de la PNP contre la Saskatchewan. Appel accueilli en partie.

ONT COMPARU

James Fyfe pour l'appelante (défenderesse).
Cynthia Westaway et *Benjamin Hiemstra* pour les intimés (demandeurs).
Karen Jones pour la défenderesse.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

R. James Fyfe, Regina, représentant de l'appelante (défenderesse).

Devlin Gailus Westaway, Ottawa, for respondents (plaintiffs).

Deputy Attorney General of Canada for defendant.

Devlin Gailus Westaway, Ottawa, pour les intimés (demandeurs).

Le sous-procureur général du Canada pour la défenderesse.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

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

[1] NEAR AND GLEASON J.J.A.: On September 15, 1874, at Fort Qu'Appelle, Saskatchewan, representatives of Queen Victoria and of various Cree and Saulteaux First Nations concluded Treaty No. 4. Among the promises made in Treaty No. 4 was the commitment by the Crown to provide the signatory First Nations with reserve land "of sufficient area to allow one square mile for each family of five, or in that proportion for larger or smaller families". This promise was not fulfilled, and there was a shortfall in the amount of reserve land provided to Treaty No. 4 First Nations, including the Pasqua First Nation (the PFN), whose members, as represented by Chief Todd Peigan, are the respondents in this appeal.

[1] LES JUGES NEAR ET GLEASON, J.C.A. : Le 15 septembre 1874, à Fort Qu'Appelle, en Saskatchewan, des représentants de la reine Victoria et de différentes Premières Nations des Cris et des Saulteux ont conclu le Traité n° 4. Parmi les promesses contenues dans le Traité n° 4 se trouve l'engagement pris par la Couronne de fournir aux Premières Nations signataires du traité des réserves dont « la superficie devant suffire pour fournir un mille carré à chaque famille de cinq, ou dans cette proportion pour les familles plus ou moins nombreuses ». Cette promesse n'a pas été remplie, et il existe une superficie manquante de terres de réserve fournies aux Premières Nations signataires du Traité n° 4, y compris la Première Nation de Pasqua (PNP), dont les membres, représentés par le chef Todd Peigan, sont les intimés dans cet appel.

[2] In 1992, the Crown in right of Canada (Canada), the Crown in right of Saskatchewan (Saskatchewan) and a number of First Nation signatories to Treaty No. 4 (and to Treaties No. 6 [1876] and No. 10 [1906]) concluded the Saskatchewan Treaty Land Entitlement Framework Agreement (the Framework Agreement).

[2] En 1992, la Couronne du chef du Canada (le Canada), la Couronne du chef de la Saskatchewan (la Saskatchewan) et un certain nombre de Premières Nations signataires du Traité n° 4 (et des Traités n°s 6 [1876] et 10 [1906]) ont signé l'accord-cadre sur les droits fonciers issus de traités en Saskatchewan (Saskatchewan Treaty Land Entitlement Framework Agreement) entre Sa Majesté la Reine du chef du Canada, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, les bandes ayant droit à des terres et Sa Majesté la Reine du chef de la Saskatchewan (l'accord-cadre).

[3] The Framework Agreement is a comprehensive agreement that creates a framework for the fulfillment of the Crown's outstanding obligations under Treaty No. 4 and the two other numbered treaties. It also provides for the subsequent conclusion of similar settlement agreements between Canada, Saskatchewan and First Nations with treaty land entitlement claims in Saskatchewan who did not sign the Framework Agreement. The PFN concluded such an agreement with

[3] Cet accord-cadre constitue une entente exhaustive aux termes de laquelle seront remplies les obligations en souffrance de la Couronne en vertu du Traité n° 4 et des deux autres traités numérotés. Il permet aussi la conclusion subséquente d'accords de règlement similaires entre le Canada, la Saskatchewan et les Premières Nations jouissant de droits fonciers issus de traités en Saskatchewan qui n'ont pas signé l'accord-cadre. La PNP a conclu un tel accord avec le Canada et la

Canada and Saskatchewan on September 30, 2008 (the PFN Settlement Agreement).

[4] Both the Framework Agreement and the PFN Settlement Agreement (together, the Agreements) provide that disputes arising under them will be referred to the Federal Court for determination. Sections 20.20 of the Framework Agreement and 20.19 of the PFN Settlement Agreement state in relevant part that:

... in the event the parties ... are unable to agree on any matter, including a question of interpretation of any term, covenant, condition or provision of this Agreement, the determination of any such disagreement, and the enforcement thereof, shall be within the exclusive jurisdiction of the Federal Court of Canada.

[5] On June 17, 2014, the PFN commenced an action in the Federal Court, in which it named Canada and Saskatchewan as respondents, alleging that both Canada and Saskatchewan had violated their obligations under the PFN Settlement Agreement and that both had also failed to discharge their obligations to consult with the PFN regarding, in particular, the grant of a subsurface mineral lease in September 2010 for the Legacy Mining Project.

[6] Saskatchewan brought a motion to strike the PFN's action as against it, arguing that the Federal Court does not have jurisdiction over Saskatchewan or over the subject matter of the PFN's claim against Saskatchewan. On January 8, 2015, Justice Boswell of the Federal Court dismissed Saskatchewan's motion in a short "speaking order" in which he held that section 20.20 of the Framework Agreement was sufficient to provide the Federal Court jurisdiction over the PFN's claim against Saskatchewan, principally by virtue of the provisions of paragraph 17(3)(b) of the *Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7 (the FCA). This paragraph provides that the Federal Court has exclusive original jurisdiction to hear and determine any question of law, fact or mixed law and fact that the Crown and any person have agreed in writing would be determined by the Federal Court.

[7] Saskatchewan has appealed the Federal Court's order to this Court and argues that, notwithstanding the attornment clauses in sections 20.20 of the Framework

Saskatchewan le 30 septembre 2008 (l'accord de règlement avec la PNP).

[4] L'accord-cadre et l'accord de règlement avec la PNP (ensemble, les accords) stipulent que les différends découlant de ces dits accords seront renvoyés à la Cour fédérale afin qu'elle tranche à cet égard. Les articles 20.20 de l'accord-cadre et 20.19 de l'accord de règlement avec la PNP stipulent ce qui suit :

[TRADUCTION] En cas de différend entre les parties, notamment sur une question d'interprétation d'un terme, d'un engagement, d'une condition ou d'une disposition du présent accord, le règlement de pareil différend et l'exécution y afférente relèvent de la compétence exclusive de la Cour fédérale du Canada.

[5] Le 17 juin 2014, la PNP a intenté une action devant la Cour fédérale, dans laquelle elle désigne comme intimés le Canada et la Saskatchewan, alléguant que le Canada et la Saskatchewan ont manqué à leurs obligations en vertu de l'accord de règlement avec la PNP et qu'ils ont également manqué à leurs obligations de consulter la PNP concernant, en particulier, l'octroi d'un bail de droits miniers souterrains en septembre 2010 pour le projet minier Legacy.

[6] La Saskatchewan a présenté une requête en radiation de l'action intentée contre elle par la PNP, affirmant que la Cour fédérale n'a pas compétence sur la Saskatchewan ou sur l'objet de la revendication de la PNP contre la Saskatchewan. Le 8 janvier 2015, le juge Boswell de la Cour fédérale a rejeté la requête de la Saskatchewan dans une brève « ordonnance verbale » dans laquelle il maintient que l'article 20.20 de l'accord-cadre est suffisant pour garantir à la Cour fédérale sa compétence concernant la revendication de la PNP contre la Saskatchewan, principalement en vertu des dispositions de l'alinéa 17(3)b) de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7 (la LCF). Cet alinéa prescrit que la Cour fédérale a compétence exclusive, en première instance, pour toute question de droit, de fait ou mixte à trancher, aux termes d'une convention écrite à laquelle la Couronne est partie, par la Cour fédérale.

[7] La Saskatchewan a fait appel de l'ordonnance de la Cour fédérale devant la Cour et affirme que, notwithstanding les clauses de reconnaissance des articles 20.20

Agreement and 20.19 of the PFN Settlement Agreement, the Federal Court has no jurisdiction over Saskatchewan or over the subject matter of the PFN's claim as against Saskatchewan.

[8] We disagree, and, for the reasons set out below, believe that the Federal Court possesses jurisdiction over the portions of the PFN's claim that allege a breach of Saskatchewan's obligations under the PFN Settlement Agreement. However, the portion of the claim, as currently pleaded, which alleges a violation by Saskatchewan of its duty to consult with the PFN with respect to the grant of the subsurface lease for the Legacy Mining Project fall outside the jurisdiction of the Federal Court. We would accordingly allow this appeal in part and, making the order that the Federal Court ought to have made, would strike the portions of the statement of claim that allege that Saskatchewan breached its duty to consult with the PFN with respect to this project, providing the PFN with leave to amend this portion of the claim in accordance with these reasons. Success being divided, we would propose that each party bear its own costs of this appeal and in the Federal Court.

I. Relevant Legislative Backdrop

[9] To place the issues in this appeal in context, it is helpful to begin by reviewing the legislative backdrop to the Framework Agreement and PFN Settlement Agreement.

[10] Under section 109 of the *British North America Act, 1867* (now the *Constitution Act, 1867*), the four provinces that came together to form Canada in 1867 were afforded the right to administer Crown lands and rights to natural resources and minerals situated in the provinces. However, when Manitoba, Alberta and Saskatchewan joined Confederation (in 1870 in the case of Manitoba and in 1905 in the case of Alberta and Saskatchewan), the newly-created western provinces were not granted the right to administer Crown land, nor were they given control over natural resources in the provinces (see *Manitoba Act, 1870*, S.C. 1870, c. 3,

de l'accord-cadre et 20.19 de l'accord de règlement avec la PNP, la Cour fédérale n'a pas compétence sur la Saskatchewan ou sur l'objet de la revendication de la PNP contre la Saskatchewan.

[8] Nous ne sommes pas d'accord et, pour les motifs invoqués ci-après, croyons que la Cour fédérale a compétence sur les portions de la revendication de la PNP alléguant un manquement de la Saskatchewan à ses obligations en vertu de l'accord de règlement avec la PNP. Toutefois, la portion de la revendication, dans sa forme actuelle, alléguant que la Saskatchewan a manqué à son devoir de consulter la PNP concernant l'octroi du bail de droits miniers souterrains pour le projet minier Legacy, ne relève pas de la compétence de la Cour fédérale. Par conséquent, nous accueillerions cet appel en partie et, rendant l'ordonnance que la Cour fédérale aurait dû rendre, nous radierions les portions de la déclaration qui allèguent que la Saskatchewan a manqué à son devoir de consulter la PNP concernant ce projet, et donnerions autorisation à la PNP de modifier cette portion de la revendication conformément aux présents motifs. Comme le succès de la requête est partagé, nous proposerions que chacune des parties paye ses propres dépens pour cet appel et l'instance devant la Cour fédérale.

I. Contexte législatif pertinent

[9] Pour placer les questions en litige soulevées dans cet appel en contexte, il est utile de commencer en examinant le contexte législatif de l'accord-cadre et de l'accord de règlement avec la PNP.

[10] En vertu de l'article 109 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867* (maintenant appelé la *Loi constitutionnelle de 1867*), les quatre provinces qui se sont regroupées pour former le Canada en 1867 se sont vues octroyer le droit d'administrer les terres de la Couronne ainsi que des droits sur les ressources naturelles et minérales situées dans les provinces. Toutefois, quand le Manitoba, l'Alberta et la Saskatchewan ont joint la Confédération (en 1870 dans le cas du Manitoba et en 1905 dans le cas de l'Alberta et de la Saskatchewan), les provinces de l'Ouest nouvellement créées n'ont pas été autorisées à administrer les terres de la Couronne, ni à

section 30; *Saskatchewan Act*, S.C. 1905, c. 42, section 21; *Alberta Act*, S.C. 1905, c. 3, section 21).

[11] In 1930, Canada and the three prairie provinces reached a series of agreements, called the Natural Resources Transfer Agreements [*Natural Resources Transfer Agreement* (Alberta), *Natural Resources Transfer Agreement* (Manitoba), *Natural Resources Transfer Agreement* (Saskatchewan)] (the NRTAs), which transferred to the prairie provinces control over natural resources and provided them the right to administer Crown lands in the province, subject to certain exceptions. One of these exceptions involves outstanding treaty obligations to Indigenous peoples. The NRTAs provide that Manitoba, Alberta and Saskatchewan could be required to transfer unoccupied Crown lands to Canada to satisfy outstanding treaty obligations. Paragraph 10 of the Saskatchewan NRTA provides in this regard that Saskatchewan:

10. ... will, from time to time, upon the request of the Superintendent General of Indian Affairs, set aside, out of the unoccupied Crown lands hereby transferred to its administration, such further areas as the said Superintendent General may, in agreement with the appropriate Minister of the Province, select as necessary to enable Canada to fulfill its obligations under the treaties with the Indians of the Province, and such areas shall thereafter be administered by Canada in the same way in all respects as if they had never passed to the Province under the provisions hereof.

Similar provisions are contained in the NRTAs applicable to Manitoba and Alberta.

[12] Parliament and the western provincial legislatures passed legislation to implement the NRTAs: *The Manitoba Natural Resources Transfer Act*, S.M. 1930, c. 30; *The Manitoba Natural Resources Act*, S.C. 1930, c. 29; *An Act to ratify a certain Agreement between the Government of the Dominion of Canada and the Government of the Province of Saskatchewan*, S.S. 1930, c. 87; *The Saskatchewan Natural Resources Act*, S.C. 1930, c. 41;

avoir le contrôle des ressources naturelles dans les provinces (voir la *Loi de 1870 sur le Manitoba*, S.C. 1870, ch. 3, article 30; la *Loi sur la Saskatchewan*, S.C. 1905, ch. 42, article 21; et la *Loi sur l'Alberta*, S.C. 1905, ch. 3, article 21).

[11] En 1930, le Canada et les trois provinces des Prairies ont conclu une série d'accords, appelés les Conventions sur le transfert des ressources naturelles [*Convention sur le transfert des ressources naturelles* (Alberta), *Convention sur le transfert des ressources naturelles* (Manitoba), *Convention sur le transfert des ressources naturelles* (Saskatchewan)] (les CTRN), qui transféraient aux provinces des Prairies le contrôle sur les ressources naturelles et leur donnaient le droit d'administrer les terres de la Couronne dans la province, sous réserve de certaines exceptions. L'une de ces exceptions porte sur les obligations en souffrance en vertu de traités envers les peuples autochtones. Les CTRN prévoient que le Manitoba, l'Alberta et la Saskatchewan pourraient devoir transférer des terres de la Couronne inoccupées au Canada afin de satisfaire aux obligations en souffrance en vertu de traités. Le paragraphe 10 de la CTRN de la Saskatchewan prévoit à cet égard que :

10. [...] à la demande du surintendant général des Affaires indiennes, la province réservera, au besoin, à même les terres de la Couronne inoccupées et par les présentes transférées à son administration, les autres étendues que ledit surintendant général peut, d'accord avec le ministre approprié de la province, choisir comme étant nécessaires pour permettre au Canada de remplir ses obligations en vertu des traités avec les Indiens de la province, et ces étendues seront dans la suite administrées par le Canada de la même manière à tous égards que si elles n'étaient jamais passées à la province en vertu des dispositions des présentes.

Des dispositions semblables sont présentes dans les CTRN qui s'appliquent au Manitoba et à l'Alberta.

[12] Le Parlement et les législatures des provinces de l'Ouest ont adopté des lois pour mettre en œuvre les CTRN : *Loi sur le transfert des ressources naturelles du Manitoba* [*The Manitoba Natural Resources Transfer Act*], S.M. 1930, ch. 30; *Loi des ressources naturelles du Manitoba*, S.C. 1930, ch. 29; *An Act to ratify a certain Agreement between the Government of the Dominion of Canada and the Government of the Province of*

The Alberta Natural Resources Act, S.A. 1930, c. 21; *The Alberta Natural Resources Act*, S.C. 1930, c. 3. Thereafter, the British Parliament adopted the *Constitution Act, 1930*, 20 & 21 Geo. V, c. 26 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 16) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 26], to incorporate the NRTAs into the Constitution. Section 1 of the *Constitution Act, 1930* provides as follows:

Confirmation of scheduled agreements

1. The [NRTAs] [...] are hereby confirmed and shall have the force of law notwithstanding anything in the Constitution Act, 1867, or any Act amending the same, or any Act of the Parliament of Canada, or in any Order in Council or terms or conditions of union made or approved under any such Act as aforesaid.

II. The Framework Agreement and the PFN Settlement Agreement

[13] It was against the foregoing backdrop that the Framework Agreement and the PFN Settlement Agreement were negotiated.

[14] The Framework Agreement was signed in 1992 by the Prime Minister and the Minister of Indian Affairs and Northern Development, on behalf of Canada, by the Premier and the Minister responsible for the Indian and Métis Affairs Secretariat, for Saskatchewan, and by 23 Chiefs of various Indian Bands with unfulfilled treaty land entitlements in Saskatchewan. Their signatures were witnessed by the Chief of the Federation of Saskatchewan Indian Nations and the Treaty Commissioner of Saskatchewan.

[15] The Framework Agreement provides for the payment of monies (referred to as “Entitlement Monies”) by both Canada and Saskatchewan to trust funds to be set up on behalf of the signatory Bands (Article 3). The bulk of these funds are to be used to purchase land equivalent to the shortfall in reserve acreage owed to each Band under the treaties their forbearers signed with

Saskatchewan, S.S. 1930, ch. 87; *Loi des ressources naturelles de la Saskatchewan*, S.C. 1930, ch. 41; *The Alberta Natural Resources Act*, S.A. 1930, ch. 21; *Loi des ressources naturelles de l’Alberta*, S.C. 1930, ch. 3. Par la suite, le Parlement britannique a adopté la *Loi constitutionnelle de 1930*, 20 & 21 Geo. V, ch. 26 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 16) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 26], pour intégrer les CTRN dans la Constitution. L’article 1 de la *Loi constitutionnelle de 1930* édicte ce qui suit :

Confirmation des conventions de l’annexe

1. Les [CTRN] [...] sont par les présentes confirmées et auront force de loi nonobstant tout ce qui est contenu dans la Loi constitutionnelle de 1867, ou dans toute loi la modifiant, ou dans toute loi du Parlement du Canada ou dans tout arrêté du Conseil ou termes ou conditions d’Union faits ou approuvés sous l’empire d’aucune de ces lois.

II. Accord-cadre et accord de règlement avec la PNP

[13] C’est dans ce contexte que l’accord-cadre et l’accord de règlement avec la PNP ont été négociés.

[14] L’accord-cadre a été signé en 1992 par le premier ministre et le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, au nom du Canada, par le premier ministre et le ministre responsable du Indian and Métis Affairs Secretariat, pour la Saskatchewan, et par 23 chefs de diverses bandes indiennes de la Saskatchewan pour qui les obligations relatives aux droits fonciers issus de traités sont en souffrance. Le chef de la Federation of Saskatchewan Indian Nations et le commissaire aux traités de la Saskatchewan ont été témoins de la signature de cet accord-cadre.

[15] L’accord-cadre prévoit le versement, par le Canada et la Saskatchewan, de sommes d’argent (argent versé en raison de droits fonciers) pour la création de fonds de fiducie au nom des bandes signataires (article 3). La majeure partie de ces fonds doivent servir à l’achat de terres équivalentes en superficie aux superficies des réserves manquantes que chaque bande aurait

the Crown (subparagraph 4.01(a)(i), subsection 4.01(b)). Excess funds may be used to purchase additional acreage or for other Band development purposes (subparagraph 4.01(a)(ii)).

[16] The lands to be so purchased by the signatory Bands need not be contiguous to an existing reserve, and, indeed, the Framework Agreement specifically contemplates that purchased lands may be within an existing municipality (Article 9). Subsection 4.05(b) of the Framework Agreement contemplates that a Band desirous of purchasing Crown land advise Saskatchewan (in the case of provincial Crown lands) or Canada (in the case of federal Crown lands) of the lands it wishes to purchase, and Saskatchewan or Canada must respond to such requests within 90 days.

[17] The Framework Agreement provides that sale of Crown lands following receipt of such a request is governed by the principle of “willing seller/willing buyer” (subsection 4.05(a)). Under section 4.06 of the Framework Agreement, Saskatchewan and Canada are bound to give “favourable consideration” to offers from the signatory Bands to purchase Crown lands. Once they have agreed to the sale, subject to certain exceptions, Canada and Saskatchewan are prohibited from selling the lands to third parties or granting third parties an interest in the lands for a period of 18 months (subsections 4.05(c) and (d)).

[18] Several exceptions to the foregoing obligations are recognized in the Framework Agreement; these include the designation of the lands as critical wildlife habitats under the applicable provincial legislation, the fact that the land a Band wishes to purchase is occupied by a third party, who has not given its consent to the sale of the land, or the designation of lands as being subject to a “Public Purposes Plan”, in which Saskatchewan sets out an intention to conserve or use Crown minerals located on or under the lands for the benefit of all or a substantial portion of the people of Saskatchewan (section 4.07, subsection 4.08(a), subparagraph 5.04(a)(iii)).

dû recevoir en vertu des traités signés avec la Couronne par ses ancêtres (sous-alinéa 4.01a)(i), alinéa 4.01b)). Les fonds excédentaires peuvent être utilisés pour acheter des superficies additionnelles ou à d’autres fins liées au développement des bandes (sous-alinéa 4.01a)(ii)).

[16] Les terres achetées par les bandes signataires doivent être contiguës à une réserve existante. En fait, l’accord-cadre prévoit précisément que les terres achetées peuvent être situées à l’intérieur d’une municipalité existante (article 9). L’alinéa 4.05b) de l’accord-cadre prévoit qu’une bande désireuse d’acheter des terres de la Couronne doit informer la Saskatchewan (dans le cas de terres de la Couronne provinciales) ou le Canada (dans le cas de terres de la Couronne fédérales) des terres qu’elle souhaite acheter. La Saskatchewan ou le Canada doit répondre à de telles demandes dans les 90 jours.

[17] L’accord-cadre stipule que la vente de terres de la Couronne suivant la réception de telles demandes est régie par le principe du [TRADUCTION] « vendeur consentant/acheteur consentant » (alinéa 4.05a)). En vertu de l’article 4.06 de l’accord-cadre, la Saskatchewan et le Canada sont tenus de [TRADUCTION] « considérer favorablement » les offres des bandes signataires visant l’achat de terres de la Couronne. Une fois qu’ils ont accepté la vente, sous réserve de certaines exceptions, le Canada et la Saskatchewan ne sont pas autorisés à vendre les terres à une tierce partie ou à octroyer à une tierce partie un intérêt sur les terres pour une période de 18 mois (alinéas 4.05c) et d)).

[18] L’accord-cadre reconnaît plusieurs exceptions aux obligations qui précèdent; ces dernières incluent la désignation des terres comme habitats essentiels de la faune en vertu des lois provinciales applicables, le fait que la terre qu’une bande souhaite acheter soit occupée par une tierce partie, qui n’a pas donné son consentement à la vente de la terre, ou la désignation des terres comme faisant l’objet d’un [TRADUCTION] « plan à des fins publiques », par lequel la Saskatchewan énonce son intention de préserver ou d’exploiter les minéraux de la Couronne situés sur ou sous les terres au profit de la totalité ou d’une portion substantielle de la population de

Generally speaking, where an exception pertains, the lands need not be sold to one of the signatory Bands.

[19] The Framework Agreement contemplates that once a signatory Band purchases land and satisfactory arrangements have been made for dealing with third party interests in the land (in accordance with the detailed provisions set out in the Framework Agreement), the purchased lands will be surrendered by the Band to Canada. The Framework Agreement further contemplates that, subject to the provisions of the agreement, Canada will then set apart the lands so surrendered as additional reserve lands for the benefit of the Band (defined as an “Entitlement Reserve” in the agreement). Under section 11.09 of the Framework Agreement, Saskatchewan is required to transfer to Canada all interests Saskatchewan might have had in the land so surrendered to Canada to ensure that the land set aside as an Entitlement Reserve is free of provincial Crown rights or encumbrances.

[20] Before any Entitlement Monies can be paid to a signatory Band, Article 10 of the Framework Agreement requires that the Band ratify the Framework Agreement through the conclusion of a “Band Specific Agreement” (subsections 10.01(a) and 22.01(a)). Each Band Specific Agreement must outline, among other things, the signatory Band’s shortfall acreage, the total amount of Entitlement Monies to be paid in trust to the Band pursuant to the Framework Agreement and any other provisions of specific concern having been the subject of negotiations between the Band and Canada. To take effect, a Band Specific Agreement must be ratified by Band Council Resolution and must subsequently be executed by Canada (subsection 10.01(a), section 10.03).

[21] Section 10.02 of the Framework Agreement provides that other Bands may adhere to the agreement at a date subsequent to its conclusion by the original signatories, provided they have an outstanding treaty land entitlement under Treaties Nos. 4, 6, or 10 and provided they take the steps outlined in the Framework Agreement, which include the conclusion of a Band Specific Agreement in accordance with subsection 10.01(a).

la Saskatchewan (article 4.07, alinéa 4.08a), sous-alinéa 5.04a)(iii)). Règle générale, lorsqu’une exception s’applique, les terres ne sont pas nécessairement vendues à l’une des bandes signataires.

[19] L’accord-cadre prévoit qu’une fois qu’une bande signataire a acheté des terres et que des arrangements satisfaisants sont pris relativement aux intérêts de tierces parties à l’égard de ces terres (conformément aux dispositions détaillées énoncées dans l’accord-cadre), les terres achetées sont cédées par la bande au Canada. L’accord-cadre prévoit en outre que, sous réserve des dispositions de l’accord, le Canada doit alors mettre de côté les terres ainsi cédées à titre de terres de réserve additionnelles au profit de la bande (définies à l’aide du terme « nouvelle réserve » dans l’accord). En vertu de l’article 11.09 de l’accord-cadre, la Saskatchewan doit transférer au Canada tous les intérêts que pourrait avoir eus la Saskatchewan à l’égard des terres ainsi cédées au Canada, afin de s’assurer que les terres mises de côté à titre de nouvelle réserve sont libres de droits ou de charges de la Couronne provinciale.

[20] L’article 10 de l’accord-cadre stipule que, avant que l’argent versé en raison de droits fonciers puisse être effectivement versé à une bande signataire, la bande doit ratifier l’accord-cadre par la conclusion d’un « accord particulier » (alinéas 10.01a) et 22.01a)). Chaque accord particulier doit souligner, entre autres choses, la superficie manquante de la bande signataire, le montant total versé en fiducie à la bande en raison de droits fonciers conformément à l’accord-cadre, et toute autre disposition particulière ayant fait l’objet de négociations entre la bande et le Canada. Pour entrer en vigueur, l’accord particulier doit être ratifié par une résolution du conseil de bande et par la suite signé par le Canada (alinéa 10.01a) et article 10.03).

[21] L’article 10.02 de l’accord-cadre stipule que d’autres bandes peuvent adhérer à l’accord à une date ultérieure à sa conclusion par les signataires d’origine, à condition qu’elles aient des droits issus de traités en souffrance en vertu des Traités n^{os} 4, 6 ou 10, et à condition qu’elles prennent les mesures énoncées dans l’accord-cadre, lesquelles incluent la conclusion d’un accord particulier conformément à l’alinéa 10.01a).

[22] By virtue of the entitlements provided to the signatory Bands under the Framework Agreement, the Bands agreed in Article 15 to release Canada from all outstanding claims related to treaty land entitlement.

[23] In Article 16 of the Framework Agreement, Canada and the signatory Bands similarly released Saskatchewan from its obligations under paragraph 10 of the Saskatchewan NRTA, contingent in part upon Saskatchewan's compliance with the terms of the Framework Agreement. The provisions of Article 16 of the Framework Agreement are relevant to the issue of the jurisdiction of the Federal Court over the PFN's claim and are therefore produced in their entirety. They provide:

**CANADA AND ENTITLEMENT BANDS –
FINALITY OF SETTLEMENT RESPECTING
SASKATCHEWAN**

16.01 FINALITY-CANADA AND SASKATCHEWAN:

- (a) Canada, Saskatchewan and the Entitlement Bands agree that the financial and other contributions to be made by Saskatchewan pursuant to the Amended Cost Sharing Agreement and this Agreement are a means by which Saskatchewan shall fulfil its obligations under paragraph 10 of the *Natural Resources Transfer Agreement* with respect to the Treaty land entitlement of each Entitlement Band which signs a Band Specific Agreement.
- (b) Canada and Saskatchewan acknowledge that an agreement to be entered into between Canada and Saskatchewan (as set out in Schedule 4) provides for the release and discharge of the obligations of Saskatchewan under paragraph 10 of the *Natural Resources Transfer Agreement* and that Canada and Saskatchewan agree to recommend to the Parliament of Canada and the Legislative Assembly of Saskatchewan, respectively, enactment of statutes ratifying and confirming the agreement.

16.02 RELEASE BY CANADA AND ENTITLEMENT BANDS:

[22] En vertu des droits octroyés aux bandes signataires aux termes de l'accord-cadre, les bandes ont convenu à l'article 15 de libérer le Canada de toutes les revendications en souffrance liées à des droits fonciers issus de traités.

[23] À l'article 16 de l'accord-cadre, le Canada et les bandes signataires libèrent de la même façon la Saskatchewan de ses obligations prévues à l'article 10 de la CTRN de la Saskatchewan, sous réserve, en partie, du respect par la Saskatchewan des modalités de l'accord-cadre. Les dispositions de l'article 16 de l'accord-cadre sont pertinentes en ce qui a trait à la question de la compétence de la Cour fédérale relativement à la revendication de la PNP et sont, par conséquent, reproduites dans leur intégralité. Elles stipulent ce qui suit :

[TRADUCTION]

**CANADA ET BANDES AYANT DROIT À DES
TERRES – FINALITÉ DU RÈGLEMENT
CONCERNANT LA SASKATCHEWAN**

16.01 FINALITÉ–CANADA ET SASKATCHEWAN:

- a) Le Canada, la Saskatchewan et les bandes ayant droit à des terres conviennent que les contributions financières et autres versées par la Saskatchewan conformément à l'accord modifié de partage des coûts et le présent accord constituent un moyen pour la Saskatchewan de remplir ses obligations en vertu du paragraphe 10 de la *Convention sur le transfert des ressources naturelles* relativement aux droits fonciers issus de traités de chaque bande ayant droit à des terres qui signe un accord particulier.
- b) Le Canada et la Saskatchewan reconnaissent qu'un accord à conclure entre le Canada et la Saskatchewan (comme il est énoncé à l'annexe 4) libère la Saskatchewan des obligations que lui impose le paragraphe 10 de la *Convention sur le transfert des ressources naturelles* et que le Canada et la Saskatchewan conviennent de recommander au Parlement du Canada et à l'Assemblée législative de la Saskatchewan, respectivement, l'adoption de lois ratifiant et confirmant l'accord.

16.02 LIBÉRATION PAR LE CANADA ET LES BANDES AYANT DROIT À DES TERRES :

- (a) Canada and each of the Entitlement Bands hereby agree that, after ratification, execution and delivery of a Band Specific Agreement, as long as Saskatchewan is paying to Canada and the Treaty Land Entitlement (Saskatchewan) Fund the amounts required to be paid by Saskatchewan in respect of each of the said Entitlement Bands in accordance with this Agreement, and Saskatchewan has not failed, in any material way, to comply with its other obligations hereunder:
- (i) the Superintendent General of Indian Affairs shall not request Saskatchewan to set aside any land pursuant to paragraph 10 of the Natural Resources Transfer Agreement to fulfil Canada's obligations under the Treaties in respect of that Entitlement Band; and
 - (ii) the Entitlement Band shall not make any claim whatsoever that Saskatchewan has any obligation to provide land pursuant to paragraph 10 of the Natural Resources Transfer Agreement.
- (b) Notwithstanding subparagraph (a), Canada and each of the Entitlement Bands further agrees to forever release and discharge Saskatchewan, Her heirs, servants, agents and successors from all claims, obligations, promises, undertakings or representations made by Saskatchewan to Canada relating to Saskatchewan's obligations to assist Canada in fulfilling the Treaty land entitlement of such Entitlement Band, or their predecessors in title, pursuant to paragraph 10 of the Natural Resources Transfer Agreement from and after the earlier of:
- (i) the date upon which such Entitlement Band reaches its Shortfall Acres Acquisition Date; or
 - (ii) the date upon which Saskatchewan has paid to Canada all amounts required to be paid by Saskatchewan pursuant to this Agreement in respect of such Entitlement Band. [Emphasis in original.]
- a) Le Canada et chacune des bandes ayant droit à des terres conviennent par les présentes que, lorsqu'elles ratifient et signent un accord particulier, pourvu que la Saskatchewan verse au Canada et au Fonds de règlement des droits fonciers issus des traités en Saskatchewan les montants à payer par la Saskatchewan pour chacune de ces bandes, en vertu du présent accord, et pourvu que la Saskatchewan se conforme pour l'essentiel aux autres obligations que lui impose le présent accord :
- i) le surintendant général des Affaires indiennes ne demandera pas à la Saskatchewan de mettre des terres de côté aux termes du paragraphe 10 de la Convention sur le transfert des ressources naturelles pour remplir les obligations incombant au Canada en vertu des traités à l'égard de cette bande;
 - ii) la bande ayant droit à des terres ne présentera aucune revendication, de quelque nature que ce soit, selon laquelle la Saskatchewan a l'obligation de fournir des terres en vertu du paragraphe 10 de la Convention sur le transfert des ressources naturelles.
- b) Nonobstant le sous-alinéa a), le Canada et chacune des bandes ayant droit à des terres conviennent en outre de libérer définitivement la Saskatchewan, ses héritiers, serviteurs, mandataires et successeurs des demandes, obligations, promesses, engagements ou déclarations de la Saskatchewan à l'égard du Canada relativement aux obligations de la Saskatchewan d'aider le Canada à remplir les obligations en souffrance qui lui incombent à l'égard de ces bandes, ou de leurs prédécesseurs en titre, en vertu des droits fonciers issus de traités, aux termes du paragraphe 10 de la Convention sur le transfert des ressources naturelles, à partir de la première des dates suivantes :
- i) la date d'échéance fixée pour l'acquisition de la superficie manquante par la bande ayant droit à des terres;
 - ii) la date à laquelle la Saskatchewan aura payé tous les montants qu'elle doit verser au Canada aux termes du présent accord, pour la bande ayant droit à des terres. [Souligné dans l'original.]

[24] In addition to the legislation mentioned in Article 16, the Framework Agreement also contemplates the

[24] En plus d'envisager l'adoption de lois auxquelles il est fait référence à l'article 16, l'accord-cadre envisage

passage of other legislation aimed at giving effect to certain provisions of the agreement. By virtue of subsection 20.19(a), Saskatchewan agreed to present legislation in its Legislative Assembly on a variety of matters, including the transfer of mineral rights to the Entitlement Bands and the relinquishment of any residual interest in land set apart by Canada as an Entitlement Reserve. Pursuant to subsection 20.19(b), Canada agreed to present legislation in Parliament pertaining to matters including varying common-law riparian rights and the creation of a Special Purpose Account to administer the Treaty Land Entitlement Fund in which Saskatchewan's payments under the Framework Agreement are to be collected (referred to as the "Treaty Land Entitlement (Saskatchewan) Fund").

[25] The Framework Agreement provides that certain types of disputes arising under it are to be referred to arbitration (Article 19) and that all other disputes are to be referred to the Federal Court, under section 20.20, cited above. It is common ground between Saskatchewan and the PFN that the subject matter of the PFN's claim against both Saskatchewan and Canada is not referable to arbitration.

[26] Finally, of note, section 21.01 of the Framework Agreement provides that Canada, Saskatchewan and the signatory Bands "will, in good faith, employ their best efforts to fulfil the terms of [the Framework Agreement] according to its true spirit and intent and that they will negotiate in good faith any further [...] agreements that are required in order to do so."

[27] In material respects, the PFN Settlement Agreement is identical to the Framework Agreement, save that it was negotiated and signed by the PFN, Saskatchewan and Canada several years after the Framework Agreement was concluded. Due to its later conclusion, the PFN Settlement Agreement makes reference to the federal *Claim Settlements (Alberta and Saskatchewan) Implementation Act*, S.C. 2002, c. 3 and provides in section 20.24 that that Act applies to the PFN Settlement Agreement and its implementation.

l'adoption d'autres lois visant à donner effet à certaines dispositions de l'accord. En vertu de l'alinéa 20.19a), la Saskatchewan accepte de présenter à son assemblée législative certaines mesures législatives portant sur une variété de sujets, y compris le transfert des droits miniers aux bandes ayant droit à des terres et la renonciation à tout intérêt résiduel à l'égard de terres mises de côté par le Canada à titre de nouvelle réserve. En vertu de l'alinéa 20.19b), le Canada accepte de présenter au Parlement certaines mesures législatives portant sur différents sujets, y compris les différents droits des riverains reconnus en droit et la création d'un compte spécial pour administrer le Fonds de règlement des droits fonciers issus de traités, dans lequel doivent être versées les sommes payées par la Saskatchewan en vertu de l'accord-cadre.

[25] L'accord-cadre prévoit que certains types de différends découlant de l'accord doivent être renvoyés à l'arbitrage (article 19) et que tous les autres différends doivent être renvoyés à la Cour fédérale, en vertu de l'article 20.20 cité plus haut. La Saskatchewan et la PNP s'entendent pour dire que l'objet de la revendication de la PNP contre la Saskatchewan et le Canada ne peut être renvoyé à l'arbitrage.

[26] Enfin, faut-il le souligner, l'article 21.01 de l'accord-cadre prévoit que le Canada, la Saskatchewan et les bandes signataires [TRADUCTION] « vont, de bonne foi, faire tous les efforts possibles pour satisfaire aux conditions de l'accord-cadre selon l'esprit et l'intention de l'accord, et qu'ils négocieront de bonne foi tout autre accord qui serait ainsi nécessaire ».

[27] En ce qui concerne les points importants, l'accord de règlement avec la PNP est identique à l'accord-cadre, sauf qu'il a été négocié et signé par la PNP, la Saskatchewan et le Canada plusieurs années après la conclusion de l'accord-cadre. Parce qu'il a été conclu plus tard, l'accord de règlement avec la PNP fait référence à la *Loi sur la mise en œuvre de mesures concernant le règlement de revendications (Alberta et Saskatchewan)*, L.C. 2002, ch. 3, et prévoit à l'article 20.24 que cette loi s'applique à l'accord de règlement avec la PNP et à sa mise en œuvre.

III. The Legislation Passed to Give Effect to the Framework and PFN Settlement Agreements

[28] Both Saskatchewan and Canada passed legislation further to the Agreements.

A. *Federal Legislation*

- (1) The *Saskatchewan Treaty Land Entitlement Act*, S.C. 1993, c. 11

[29] The *Saskatchewan Treaty Land Entitlement Act*, S.C. 1993, c. 11 makes provision for a bi-partite agreement between Canada and Saskatchewan to amend the Saskatchewan NRTA and also references the Framework Agreement and the subsequent Band Specific Agreements (like the PFN Settlement Agreement) that the Framework Agreement contemplates.

[30] In terms of the amendment of the Saskatchewan NRTA, the *Saskatchewan Treaty Land Entitlement Act* [S.C. 1993, c. 11] provides in section 3 that:

Confirmation of NRTA Amendment Agreement

3 (1) The NRTA Amendment Agreement is hereby confirmed and shall take effect according to its terms.

Confirmation of other agreements

(2) If, either before or after the coming into force of this subsection,

(a) an agreement is entered into with an Indian band of Saskatchewan in settlement of a treaty land entitlement claim on the same or substantially the same basis as the Framework Agreement, and

(b) in connection with the agreement referred to in paragraph (a), the Government of Canada and the Government of Saskatchewan enter into an agreement in the same or substantially the same form as the NRTA Amendment Agreement,

the agreement between the Government of Canada and the Government of Saskatchewan referred to in paragraph (b) is hereby confirmed and shall take effect according to its terms.

III. Lois adoptées pour rendre exécutoires l'accord-cadre et l'accord de règlement avec la PNP

[28] La Saskatchewan et le Canada ont adopté des lois à la suite de la conclusion de ces accords.

A. *Lois fédérales*

- 1) La *Loi sur les droits fonciers issus de traités en Saskatchewan*, L.C. 1993, ch. 11

[29] La *Loi sur les droits fonciers issus de traités en Saskatchewan*, L.C. 1993, ch. 11, prévoit un accord bipartite entre le Canada et la Saskatchewan en vue de modifier la CTRN de la Saskatchewan et fait également référence à l'accord-cadre et aux accords subséquents conclus avec des bandes indiennes (comme l'accord de règlement avec la PNP) qu'envisage l'accord-cadre.

[30] En ce qui concerne la modification de la CTRN de la Saskatchewan, la *Loi sur les droits fonciers issus de traités en Saskatchewan* prescrit à l'article 3 que :

Confirmation

3 (1) L'accord modifiant la CTRN est confirmé et prend effet conformément à sa teneur.

Confirmation — autres accords

(2) Est confirmé et prend effet conformément à sa teneur l'accord conclu — avant ou après l'entrée en vigueur du présent article — entre le gouvernement du Canada et celui de la Saskatchewan relativement à un accord conclu avec une bande indienne de cette province en règlement d'une revendication fondée sur des droits fonciers issus de traités, si les conditions suivantes sont remplies :

a) l'accord conclu avec la bande indienne est semblable ou identique à l'accord-cadre;

b) l'accord conclu par ces gouvernements est semblable ou identique à l'accord modifiant la CTRN.

[31] The “NRTA Amendment Agreement” is defined in section 2 of the federal legislation as meaning “the agreement to vary the [NRTA] entered into between the Government of Canada and the Government of Saskatchewan and set out in Schedule I.”

[32] Schedule I to the *Saskatchewan Treaty Land Entitlement Act* sets out the entire NRTA Amendment Agreement. In its introductory clauses, the NRTA Amendment Agreement recognizes the outstanding treaty land obligations owed to several Saskatchewan First Nations, notes Saskatchewan’s obligations in respect of them as set out in paragraph 10 of the Saskatchewan NRTA and references the conclusion of the Framework Agreement, its provision for subsequent similar agreements and their provision for release of Saskatchewan from its obligations under paragraph 10 of the Saskatchewan NRTA. The release language is incorporated into sections 2 and 3 of the NRTA Amendment Agreement, which provide in relevant part as follows:

- 2 Canada hereby agrees that the Superintendent General of Indian Affairs shall not request Saskatchewan to set aside any land pursuant to paragraph 10 of the *Natural Resources Transfer Agreement* to fulfil Canada’s obligations under the treaties in respect of any Entitlement Band..., that ratifies, executes and delivers a Band Specific Agreement (or in respect of the past, present and future members of such Indian Bands), as long as Saskatchewan is paying to Canada and the Treaty Land Entitlement (Saskatchewan) Fund the amounts required to be paid by Saskatchewan in respect of each of the said Entitlement Bands in accordance with the Framework Agreement and Saskatchewan has not failed, in any material way, to comply with its other obligations thereunder....
- 3 Notwithstanding section 2 hereof, Canada further agrees that it will forever release and discharge Saskatchewan from all of its obligations pursuant to paragraph 10 of the *Natural Resources Transfer Agreement* in respect of each Entitlement Band... that has entered into a Band Specific Agreement;
 - (a) in the case of any Entitlement Band, from and after the earlier of:

[31] L’« accord modifiant la CTRN » est défini à l’article 2 de la loi fédérale comme « [l]’accord conclu entre le gouvernement du Canada et celui de la Saskatchewan, modifiant la Convention sur le transfert des ressources naturelles (CTRN), et dont le texte figure à l’annexe I ».

[32] L’annexe I de la *Loi sur les droits fonciers issus de traités en Saskatchewan* présente l’ensemble de la Convention sur le transfert des ressources naturelles. En introduction, l’accord modifiant la CTRN reconnaît les obligations en souffrance en matière de droits fonciers issus de traités à l’égard de plusieurs Premières Nations de la Saskatchewan, souligne les obligations incombant à la Saskatchewan aux termes du paragraphe 10 de la CTRN de la Saskatchewan et fait référence à la conclusion de l’accord-cadre, aux dispositions qu’il prévoit concernant des accords similaires subséquents et aux dispositions prévues pour libérer la Saskatchewan de ses obligations en vertu du paragraphe 10 de la CTRN de la Saskatchewan. La terminologie relative à la libération est intégrée dans les articles 2 et 3 de la CTRN, qui stipule dans les articles pertinents :

- 2 Le Canada convient que le surintendant général des Affaires indiennes ne demandera pas à la Saskatchewan de mettre des terres de côté aux termes du paragraphe 10 de la *Convention sur le transfert des ressources naturelles* pour remplir les obligations incombant au Canada en vertu des traités à l’égard [...] des bandes ayant droit à des terres [...], lorsqu’elles ratifient et signent un accord particulier (ou à l’égard des membres passés, actuels et futurs de ces bandes), pourvu que la Saskatchewan verse au Canada et au Fonds de règlement des droits fonciers issus des traités en Saskatchewan les montants à payer par celle-ci pour chacune de ces bandes, en vertu de l’accord-cadre, et pourvu que la Saskatchewan se conforme pour l’essentiel aux autres obligations que lui impose [...] cet accord [...].
- 3 Malgré l’article 2, le Canada convient en outre de libérer définitivement la Saskatchewan de toutes les obligations que lui impose le paragraphe 10 de la *Convention sur le transfert des ressources naturelles* à l’égard de chacune des bandes ayant droit à des terres [...] lorsqu’elles concluent un accord particulier :
 - a) dans le cas de l’une ou l’autre des bandes ayant droit à des terres, à partir de la première des dates suivantes :

- | | |
|--|---|
| <p>(i) the date upon which such Entitlement Band reaches its Shortfall Acres Acquisition Date; or</p> <p>(ii) the date upon which Saskatchewan has paid all amounts required to be paid by Saskatchewan to Canada and the Treaty Land Entitlement (Saskatchewan) Fund pursuant to the Framework Agreement in respect of such Entitlement Band.</p> | <p>(i) la date à laquelle la superficie manquante de la bande sera acquise,</p> <p>(ii) la date à laquelle la Saskatchewan aura payé tous les montants qu'elle doit verser au Canada et au Fonds de règlement des droits fonciers issus des traités en Saskatchewan, en vertu de l'accord-cadre, pour la bande.</p> |
|--|---|

[33] It is common ground between the parties that Saskatchewan and Canada signed a Memorandum of Agreement in the same or substantially the same form as the NRTA Amendment Agreement further to the execution of the PFN Settlement Agreement to release Saskatchewan from its obligations under the NRTA in respect of the PFN. Such agreement falls within the purview of paragraph 3(2)(b) of the *Saskatchewan Treaty Land Entitlement Act*.

[33] Les parties s'entendent pour dire que la Saskatchewan et le Canada ont signé un protocole d'entente identique ou sensiblement identique à l'accord modifiant la CTRN à la suite de la signature de l'accord de règlement avec la PNP, afin de libérer la Saskatchewan de ses obligations aux termes de la CTRN à l'égard de la PNP. Ce protocole d'entente relève de l'alinéa 3(2)b) de la *Loi sur les droits fonciers issus de traités en Saskatchewan*.

[34] Section 4 of the *Saskatchewan Treaty Land Entitlement Act* provides for the creation of the Treaty Land Entitlement (Saskatchewan) Fund, referred to in subparagraph 20.19(b)(iv) of the Framework Agreement, and for the transfer to the Fund of the monies payable by Saskatchewan and Canada under the Framework Agreement and subsequent settlement agreements, like the PFN Settlement Agreement.

[34] L'article 4 de statuer la *Loi sur les droits fonciers issus de traités en Saskatchewan* prévoit la création du Fonds de règlement des droits fonciers issus de traités en Saskatchewan, auquel fait référence le sous-alinéa 20.19b)(iv) de l'accord-cadre, et le transfert au Fonds des sommes payables par la Saskatchewan et le Canada en vertu de l'accord-cadre et des accords de règlement subséquents, comme l'accord de règlement avec la PNP.

[35] Section 7 of the *Saskatchewan Treaty Land Entitlement Act* specifically confirms the sections in the Framework Agreement which amend the common law as it applies to riparian rights. The Act states that the relevant sections of the Framework Agreement "are hereby confirmed." They are also incorporated into Schedule II of the legislation.

[35] L'article 7 de la *Loi sur les droits fonciers issus de traités en Saskatchewan* confirme précisément les articles de l'accord-cadre qui modifient la common law en ce qui concerne les droits des riverains. La Loi dispose que les articles pertinents de l'accord-cadre « sont confirmés ». Ils sont également intégrés dans l'annexe II de la loi.

(2) *The Claim Settlements (Alberta and Saskatchewan) Implementation Act*, S.C. 2002, c. 3

2) *La Loi sur la mise en œuvre de mesures concernant le règlement de revendications (Alberta et Saskatchewan)*, L.C. 2002, ch. 3

[36] The federal *Claim Settlements (Alberta and Saskatchewan) Implementation Act* applies to the PFN Settlement Agreement by virtue of paragraph 3(b) of the Act, which provides for its application to any settlement agreement that provides that it is subject to the Act. (As

[36] La *Loi sur la mise en œuvre de mesures concernant le règlement de revendications (Alberta et Saskatchewan)* s'applique à l'accord de règlement avec la PNP en vertu de l'alinéa 3b) de la Loi, qui prévoit son application à tout accord de règlement contenant

noted, the PFN Settlement Agreement contains such a provision in section 20.24.)

[37] The *Claim Settlements (Alberta and Saskatchewan) Implementation Act* details the process by which lands surrendered to Canada under the Framework Agreement or subsequent settlement agreements are to be set apart as reserves under the *Indian Act*, R.S.C., 1985, c. I-5. Of note, section 6 provides that an interest in lands identified by an Entitlement Band, but not yet set apart as a reserve, may be conditionally surrendered to the Crown for transfer to a third party. Subsection 6(5) further provides that such prospective surrenders are deemed to have been made under the *Indian Act*.

[38] Section 7 of the *Claim Settlements (Alberta and Saskatchewan) Implementation Act* allows Canada to grant third parties conditional interests in the lands to be set apart as reserve lands. Pursuant to subsection 7(3) of the Act, such conditional interests are deemed to have been granted under the *Indian Act*.

B. Saskatchewan Legislation

[39] *The Saskatchewan Natural Resources Transfer Agreement (Treaty Land Entitlement) Act*, S.S. 1993, c. S-31.1 annexes the NRTA Amendment Agreement and provides in section 2 that this agreement “is to take effect according to its terms.”

[40] *The Treaty Land Entitlement Implementation Act*, S.S. 1993, c. T-20.1 provides that Saskatchewan shall not retain any residual interest (pertaining to minerals, waterways or land forming the bed of a waterway) in lands set apart as reserve land pursuant to the Framework Agreement or any subsequent Band Specific Agreements, except where Saskatchewan specifically retains such an interest or where Canada expressly acknowledges such a reservation.

une disposition qui stipule qu’il est assujéti à la Loi. (Comme on l’a souligné, l’accord de règlement avec la PNP contient une telle disposition à l’article 20.24.)

[37] La *Loi sur la mise en œuvre de mesures concernant le règlement de revendications (Alberta et Saskatchewan)* explique en détail le processus par lequel les terres cédées au Canada en vertu de l’accord-cadre ou d’accords de règlement subséquents doivent être mises de côté à titre de réserve aux termes de la *Loi sur les Indiens*, L.R.C. (1985), ch. I-5. Il faut le souligner, l’article 6 prévoit que tout intérêt sur des terres désignées par une bande ayant droit à des terres, mais qui n’ont pas encore été mises de côté à titre de réserve, peut, à certaines conditions, être cédé à la Couronne pour être transféré à un tiers. Le paragraphe 6(5) dispose en outre que tout droit ou intérêt désigné par voie de cession est réputé l’avoir été en vertu de la *Loi sur les Indiens*.

[38] L’article 7 de la *Loi sur la mise en œuvre de mesures concernant le règlement de revendications (Alberta et Saskatchewan)* autorise le Canada à octroyer à un tiers un intérêt conditionnel sur les terres qui doivent être mises de côté à titre de réserve. En vertu du paragraphe 7(3) de la Loi, l’intérêt conditionnel octroyé est réputé l’avoir été en vertu de la *Loi sur les Indiens*.

B. Lois de la Saskatchewan

[39] La *Saskatchewan Natural Resources Transfer Agreement (Treaty Land Entitlement) Act*, S.S. 1993, ch. S-31.1 contient en annexe l’accord modifiant la CTRN et dispose à l’article 2 que cet accord [TRADUCTION] « prend effet suivant ses dispositions ».

[40] La *Treaty Land Entitlement Implementation Act*, S.S. 1993, ch. T-20.1 dispose que la Saskatchewan ne doit conserver aucun intérêt résiduel (relativement aux minéraux, aux cours d’eau ou aux terres formant le lit d’un cours d’eau) sur les terres mises de côté à titre de réserve en vertu de l’accord-cadre ou de tout accord particulier à une bande subséquent, sauf lorsque la Saskatchewan conserve spécifiquement un tel intérêt ou lorsque le Canada reconnaît expressément la conservation de cet intérêt.

C. *Orders in Council*

[41] In addition to the foregoing legislation, Orders in Council were adopted by the Governor General in Council and by the Lieutenant Governor in Council to authorize the federal and Saskatchewan representatives to sign the Framework Agreement and the NRTA Amendment Agreement (P.C. 1992-1400, June 26, 1992, Weekly Listing of Federal Cabinet Orders in Council, Vol. 13, No. 19; Saskatchewan Order in Council O.C. 797/92, September 9, 1992), as well as the PFN Settlement Agreement and the Memorandum of Agreement concluded between Canada and Saskatchewan attached to the PFN Settlement Agreement (P.C. 2008-1665, September 13, 2008, Weekly Listing of Federal Cabinet Orders in Council, Vol. 29, No. 37; Saskatchewan Order in Council O.C. 406/2008, June 19, 2008).

IV. The Statement of Claim

[42] As noted, the PFN advances two distinct types of claims in its statement of claim: allegations that Canada and Saskatchewan have breached their obligations under or in connection with the PFN Settlement Agreement and allegations that Saskatchewan and Canada breached their constitutional and other obligations to consult with the PFN when Saskatchewan granted a subsurface mineral lease to a third party in connection with the Legacy Mining Project.

[43] The latter claim is detailed in paragraphs 41 to 56 of the statement of claim. In this section, the PFN pleads that the subsurface mineral lease in question was granted in September 2010 (which pre-dates any of the PFN's requests under the PFN Settlement Agreement to purchase provincial Crown lands). In this section of the statement of claim, the PFN further pleads that before the mineral lease was granted, Saskatchewan and Canada ought to have consulted with the PFN, in accordance with their constitutional and other obligations. However, the PFN makes no allegation in this portion of the statement of claim that the alleged failure to consult violated the PFN Settlement Agreement.

C. *Décrets*

[41] En plus des lois qui précèdent, des décrets ont été adoptés par le gouverneur général en conseil et par le lieutenant-gouverneur en conseil afin d'autoriser les représentants du gouvernement fédéral et du gouvernement de la Saskatchewan à signer l'accord-cadre et l'accord modifiant la CTRN (C.P. 1992-1400, 26 juin 1992, Weekly Listing of Federal Cabinet Orders in Council (liste hebdomadaire des décrets du Cabinet fédéral), vol. 13, n° 19; décret du Conseil de la Saskatchewan 797/92, 9 septembre 1992), de même que l'accord de règlement avec la PNP et le protocole d'entente conclu par le Canada et la Saskatchewan joint à l'accord de règlement avec la PNP (C.P. 2008-1665, 13 septembre 2008, Weekly Listing of Federal Cabinet Orders in Council (liste hebdomadaire des décrets du Cabinet fédéral), vol. 29, n° 37; décret du Conseil de la Saskatchewan 406/2008, 19 juin 2008).

IV. La déclaration

[42] Comme on l'a souligné, la PNP présente deux types distincts de revendications dans sa déclaration : elle allègue que le Canada et la Saskatchewan ont manqué à leurs obligations en vertu de l'accord de règlement avec la PNP ou en lien avec cet accord, et elle allègue également que la Saskatchewan et le Canada ont manqué à leurs obligations constitutionnelles et autres de consulter la PNP lorsque la Saskatchewan a octroyé un bail de droits miniers souterrains à un tiers en lien avec le projet minier Legacy.

[43] Cette dernière revendication est expliquée en détail aux paragraphes 41 à 56 de la déclaration. Dans cette section, la PNP avance que le bail de droits miniers souterrains en question a été octroyé en septembre 2010 (il est donc antérieur à l'une ou l'autre des requêtes présentées par la PNP pour acheter des terres de la Couronne provinciale, aux termes de l'accord de règlement avec la PNP). Dans cette section de sa déclaration, la PNP allègue en outre qu'avant d'octroyer le bail de droits miniers, la Saskatchewan et le Canada auraient dû consulter la PNP, conformément à leurs obligations constitutionnelles et autres. Cependant, la PNP ne dit pas dans cette portion de sa déclaration que l'omission

[44] In the balance of the statement of claim, after setting out the background to the Agreements, the PFN asserts that Saskatchewan and Canada breached their obligations under or in connection with the PFN Settlement Agreement, principally by refusing on multiple occasions to make provincial Crown lands available for sale to the PFN. More specifically, the PFN pleads that it made several requests to Saskatchewan to set aside provincial Crown lands for its benefit under the PFN Settlement Agreement and that Saskatchewan refused the requests, claiming that the requested lands had been sold, were subject to pre-existing mineral leases or had been designated as wildlife habitat. The PFN asserts that, despite this, the lands in question ought to have been transferred to it under the PFN Settlement Agreement. It also asserts that by reason of these actions it was forced to purchase lands from third parties and was unfairly and in a discriminatory fashion required to bear sole responsibility for clearing the third party interests from the lands purchased.

[45] In its prayer for relief, the PFN claims several declarations, damages, interest and costs. In many instances, its claims in respect of the alleged breach of the PFN Settlement Agreement are interwoven with claims based on the alleged failure to consult in breach of fiduciary, common law or constitutional obligations that the PFN alleges are owed to it by Saskatchewan and Canada.

V. Jurisdiction of the Federal Court over the PFN's Claim

[46] Having set out the relevant background, we turn now to consider whether the Federal Court erred in deciding that it possesses jurisdiction to adjudicate the PFN's action against Saskatchewan. This is a pure question of law and thus the Federal Court's order is reviewable on the standard of correctness: *Canadian Forest Products Ltd. v. Canada (Attorney General)*, 2005 FCA 220 (*sub nom. Stoney Band v. Canada (Minister of*

alléguée de consulter constituait une infraction à l'accord de règlement avec la PNP.

[44] Dans le reste de sa déclaration, après avoir décrit le contexte entourant les accords, la PNP affirme que la Saskatchewan et le Canada ont manqué à leurs obligations en vertu de l'accord de règlement avec la PNP ou en lien avec cet accord, principalement en refusant à maintes occasions de rendre les terres de la Couronne provinciale disponibles pour la vente à la PNP. Plus précisément, la PNP allègue avoir présenté plusieurs demandes à la Saskatchewan afin qu'elle mette de côté des terres de la Couronne provinciale à son profit, aux termes de l'accord de règlement avec la PNP, et que la Saskatchewan a rejeté ces demandes, affirmant que les terres demandées avaient été vendues, faisaient l'objet de droits miniers préexistants ou avaient été désignées comme habitat de la faune. La PNP affirme que, malgré cela, les terres en question auraient dû lui être transférées en vertu de l'accord de règlement avec la PNP. Elle affirme aussi qu'en raison de ces refus, elle a été forcée d'acheter des terres de tiers et a dû, de manière injuste et discriminatoire, assumer seule la responsabilité de régler la question des intérêts des tiers sur les terres achetées.

[45] Dans sa demande de redressement, la PNP sollicite plusieurs déclarations, dommages, intérêts et frais. À de nombreuses occasions, ses revendications relativement au manquement allégué à l'accord de règlement avec la PNP sont mêlées à des revendications fondées sur l'omission alléguée de consulter, en violation d'obligations fiduciaires, constitutionnelles ou de la common law que la Saskatchewan et le Canada auraient, selon elle, à son endroit.

V. Compétence de la Cour fédérale à l'égard de la revendication de la PNP

[46] Ayant établi le contexte pertinent, nous allons maintenant examiner si la Cour fédérale a commis une erreur en décidant qu'elle avait compétence pour juger l'action intentée par la PNP contre la Saskatchewan. Il s'agit d'une pure question de droit et, donc, la norme de contrôle applicable à l'examen de l'ordonnance de la Cour fédérale est celle de la décision correcte : *Produits forestiers du Canada ltée c. Canada (Procureur général)*,

Indian Affairs and Northern Development), [2006] 1 F.C.R. 570), at paragraph 21; *Housen v. Nikolaisen*, 2002 SCC 33, [2002] 2 S.C.R. 235, at paragraph 8; *Trainor Surveys (1974) Ltd. v. New Brunswick*, [1990] 2 F.C. 168 (T.D.), at paragraph 10.

[47] Assessment of whether the Federal Court was correct in assuming jurisdiction to adjudicate the PFN's action against Saskatchewan involves consideration of two interrelated issues: first, whether Saskatchewan can claim to be immune from suit before the Federal Court by virtue of Crown immunity and, second, whether the Federal Court has subject-matter jurisdiction over the claims made against Saskatchewan in this action as the Federal Court must possess both jurisdiction over the parties and subject-matter jurisdiction for a suit to proceed before it: *Toney v. Canada*, 2013 FCA 217, [2015] 1 F.C.R. 184 (*Toney*), at paragraph 10. The issues raised by Saskatchewan's motion are therefore more complex than the Federal Court appreciated in its brief speaking order.

A. Crown Immunity

[48] Turning, first, to the issue of Crown immunity, the starting point for the discussion is the recognition that, at common law, the Crown was immune from suit before any court: Peter Hogg, Patrick Monahan and Wade K. Wright, *Liability of the Crown*, 4th ed. (Toronto: Carswell, 2011), at page 485.

[49] This common law rule has been abrogated by statute in Canada. Provincial legislation expressly provides that the Crown in right of each province may be sued before the courts of that province, and the FCA and the *Crown Liability and Proceedings Act*, R.S.C., 1985, c. C-50 (CLPA) expressly make the Crown in right of Canada amenable to suit before either the Federal Court or the superior court of the province where a cause of action arises, except where the Federal Court has exclusive jurisdiction over the claim (CLPA, section 21; FCA, section 17). However, none of these statutes makes the

2005 CAF 220 (*sub nom. Bande de Stoney c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [2006] 1 R.C.F. 570), au paragraphe 21; *Housen c. Nikolaisen*, 2002 CSC 33, [2002] 2 R.C.S. 235, au paragraphe 8; *Trainor Surveys (1974) Ltd. c. Nouveau-Brunswick*, [1990] 2 C.F. 168 (1^{re} inst.), au paragraphe 10.

[47] Pour déterminer si la Cour fédérale avait raison de présumer qu'elle avait compétence pour juger l'action intentée par la PNP contre la Saskatchewan, il faut prendre en considération deux questions interreliées : d'abord, la Saskatchewan peut-elle prétendre bénéficier de l'immunité à l'égard de poursuites devant la Cour fédérale en vertu de l'immunité accordée à la Couronne et, deuxièmement, la Cour fédérale a-t-elle compétence sur l'objet du litige à l'égard des revendications contre la Saskatchewan dans cette action, puisque la Cour fédérale doit avoir compétence sur les parties et compétence sur l'objet du litige pour pouvoir procéder à l'instruction d'une poursuite : *Toney c. Canada*, 2013 CAF 217, [2015] 1 R.C.F. 184 (*Toney*), au paragraphe 10? Les questions soulevées par la requête de la Saskatchewan sont par conséquent plus complexes que ce qu'en a dit la Cour fédérale dans sa brève ordonnance verbale.

A. Immunité de la Couronne

[48] Concernant d'abord la question de l'immunité de la Couronne, le point de départ de la discussion est la reconnaissance qu'en common law, la Couronne bénéficie de l'immunité à l'égard de poursuites devant tout tribunal : Peter Hogg, Patrick Monahan et Wade K. Wright, *Liability of the Crown*, 4^e éd. (Toronto : Carswell, 2011), à la page 485.

[49] Cette règle de common law a été abolie par des législateurs fédéraux et provinciaux canadiens. La législation provinciale prévoit expressément que la Couronne du chef de chaque province peut être poursuivie devant les tribunaux de cette province, alors que la LCF et la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif*, L.R.C. (1985), ch. C-50 (LRCECA) disposent expressément que la Couronne du chef du Canada peut faire l'objet de poursuites devant la Cour fédérale ou la cour supérieure de la province dans laquelle survient la cause d'action, sauf lorsque la Cour fédérale a

Crown in right of a province amenable to suit before the Federal Court (or, for that matter, before the courts of another province).

[50] As Saskatchewan correctly notes, several cases have held that, in light of this, the provincial Crown may not be sued in the Federal Court due, in part, to the principle of Crown immunity. More specifically, this Court and the Federal Court have held that subsections 17(1) and (2) of the FCA, which provide for suits against the Crown in the Federal Court, do not apply to the provincial Crown, because the “Crown” is defined in section 2 of the FCA as meaning “Her Majesty in Right of Canada”: *Vollant v. Canada*, 2009 FCA 185, 393 N.R. 183, at paragraph 5; *Shade v. Canada*, 2001 FCT 1067 [*sub nom. Kainaiwa/Blood Tribe v. Canada*], 211 F.T.R. 288, at paragraphs 15–21 and 26; *Greeley v. Tami Joan (The)* (1996), 113 F.T.R. 66 (*Greeley*), at paragraph 18; *Saugeen Band of Indians v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans)*, [1992] 3 F.C. 576 (T.D.) at pages 585, 586, 594 and 595; *Varnam v. Canada (Minister of National Health & Welfare)*, [1988] 2 F.C. 454 (C.A.), at page 462; *R. in Right of Canada v. Chief William Joe et al.*, [1984] 1 C.N.L.R. 96, (1983), 49 N.R. 198 (F.C.A.), at paragraph 4, *affd* [1986] 2 S.C.R. 145; *Lubicon Lake Band (The) v. R.*, [1981] 2 F.C. 317 (T.D.), at page 323; *Union Oil Co. of Canada Ltd. v. The Queen*, [1974] 2 F.C. 452 (T.D.), at page 459, *affd* [1976] 1 F.C. 74 (C.A.).

[51] In a similar fashion, section 19 of the FCA has been held to be insufficient to render the Crown in right of a province amenable to suit before the Federal Court at the instance of a third party, even in circumstances where Canada is a co-defendant and might advance a claim against the province: *Toney*, at paragraph 24; *Fairford Band v. Canada (Attorney General)*, [1995] 3 F.C. 165 (T.D.), at page 171. (Section 19 of the FCA allows for actions before the Federal Court between a province and Canada or between provinces when a

compétence exclusive sur la demande (LRCECA, article 21; LCF, article 17). Cependant, aucune de ces lois ne dit que la Couronne du chef d’une province peut faire l’objet de poursuites devant la Cour fédérale (ou, d’ailleurs, devant les tribunaux d’une autre province).

[50] Comme la Saskatchewan le souligne à juste titre, on a conclu dans plusieurs décisions, qu’à la lumière de ce qui précède, la Couronne provinciale ne peut être poursuivie devant la Cour fédérale en raison, en partie, du principe de l’immunité de la Couronne. Plus précisément, la Cour et la Cour fédérale ont conclu que les alinéas 17(1) et (2) de la LCF, qui prévoient la possibilité de poursuites contre la Couronne devant la Cour fédérale, ne s’appliquent pas à la Couronne provinciale, parce que le terme « Couronne » est défini à l’article 2 de la LCF comme étant « Sa Majesté du chef du Canada » : *Vollant c. Canada*, 2009 CAF 185, au paragraphe 5; *Shade c. Canada*, 2001 CFPI 1067 [*sub nom. Tribu de Kainaiwa-Blood c. Canada*], [2001] A.C.F. n° 1502 (QL), aux paragraphes 15 à 21 et 26; *Greeley c. Tami Joan (Le)*, [1996] A.C.F. n° 739 (1^{re} inst.) (QL) (*Greeley*), au paragraphe 18; *Bande indienne de Saugeen c. Canada (Ministre des Pêches et des Océans)*, [1992] 3 C.F. 576 (1^{re} inst.), aux pages 585, 586, 594 et 595; *Varnam c. Canada (Ministre de la Santé nationale et du Bien-être social)*, [1988] 2 C.F. 454 (C.A.), à la page 462; *R. du chef du Canada c. Chef William Joe et al.*, [1984] 1 C.N.L.R. 96, (1983), 49 N.R. 198 (C.A.F.), au paragraphe 4, *conf. par* [1986] 2 R.C.S. 145; *Bande indienne de Lubicon Lake (La) c. R.*, [1981] 2 C.F. 317 (1^{re} inst.), à la page 323; *Union Oil Co. of Canada Ltd. c. La Reine*, [1974] 2 C.F. 452 (1^{re} inst.), à la page 459, *conf. par* [1976] 1 C.F. 74 (C.A.).

[51] De manière semblable, l’article 19 de la LCF a été considéré comme insuffisant pour statuer sur le fait que la Couronne du chef d’une province peut être poursuivie devant la Cour fédérale à l’instance d’un tiers, même dans les cas où le Canada est le codéfendeur et pourrait présenter une réclamation contre la province : *arrêt Toney*, au paragraphe 24; décision *Bande de Fairford c. Canada (Procureur général)*, [1995] 3 C.F. 165 (1^{re} inst.), à la page 171. (L’article 19 de la LCF autorise les actions devant la Cour fédérale entre une

province has passed legislation affording the Federal Court jurisdiction to adjudicate such claims.)

[52] Saskatchewan argues that the foregoing principles and authorities are equally applicable in the present case and that it therefore cannot be named by the PFN in its action before the Federal Court. We disagree as there is an important difference between this case and the cases relied on by Saskatchewan. In this case, unlike those cited by Saskatchewan, there are two agreements—the Framework Agreement and PFN Settlement Agreement—in which Saskatchewan agreed that claims to interpret and enforce the Framework Agreement and the PFN Settlement Agreement will be advanced in the Federal Court.

[53] More specifically, as already noted, Saskatchewan agreed in section 20.19 of the PFN Settlement Agreement that “any matter, including a question of interpretation of any term, covenant, condition or provision” of the PFN Settlement Agreement and all matters relating to the enforcement of the agreement “shall be within the exclusive jurisdiction of the Federal Court of Canada”. This provision must be interpreted as an agreement by Saskatchewan to attorn to the jurisdiction of the Federal Court.

[54] Issues similar to these were canvassed by the Supreme Court of Canada in *Bank of Montreal v. Attorney General (Quebec)*, [1979] 1 S.C.R. 565 (*Bank of Montreal v. Quebec*), where the Supreme Court held that the Crown is bound by the contracts it concludes and that the rights and prerogatives of the Crown cannot be invoked to limit or alter the terms of a contract that is binding on the Crown (see pages 573–575).

[55] In the *Bank of Montreal v. Quebec* case, the Province of Quebec opened a bank account at the Bank of Montreal and sought to claim from the bank the

province et le Canada ou entre les provinces, lorsqu’une province a adopté une loi accordant à la Cour fédérale compétence pour juger de telles actions.)

[52] La Saskatchewan allègue que les principes et la jurisprudence qui précèdent s’appliquent également dans le cas présent et qu’elle ne peut par conséquent être désignée par la PNP comme partie à cette action intentée devant la Cour fédérale. Nous ne sommes pas d’accord, car il y a une différence importante entre la présente cause et les causes sur lesquelles s’appuie la Saskatchewan. En l’espèce, contrairement à celles citées par la Saskatchewan, il existe deux accords — l’accord-cadre et l’accord de règlement avec la PNP — en vertu desquels la Saskatchewan s’est dite d’accord pour que les demandes visant l’interprétation et l’exécution de l’accord-cadre et de l’accord de règlement avec la PNP soient présentées devant la Cour fédérale.

[53] Plus précisément, comme il a déjà été souligné, la Saskatchewan a convenu à l’article 20.19 de l’accord de règlement avec la PNP que [TRADUCTION] « tout différend entre les parties, notamment sur une question d’interprétation d’un terme, d’un engagement, d’une condition ou d’une disposition » de l’accord de règlement avec la PNP et que toutes les questions liées à l’exécution de l’accord [TRADUCTION] « relèvent de la compétence exclusive de la Cour fédérale du Canada ». Cette disposition doit être interprétée comme un accord donné par la Saskatchewan d’acquiescer à la compétence de la Cour fédérale.

[54] Des questions semblables à celles-ci ont été abordées par la Cour suprême du Canada dans l’arrêt *Banque de Montréal c. Procureur général (Québec)*, [1979] 1 R.C.S. 565 (*Banque de Montréal c. Québec*), où la Cour suprême a conclu que la Couronne est liée aux contrats qu’elle signe et que les droits et prérogatives de la Couronne ne peuvent être invoqués pour limiter ou modifier les modalités d’un contrat auquel elle est liée (voir pages 573 à 575).

[55] Dans l’arrêt *Banque de Montréal c. Québec*, la province de Québec a ouvert un compte à la Banque de Montréal et a intenté une action contre cette dernière

amount of a cheque on which an endorsement had been forged that the forger caused to be debited from the province's account. The province learned of the existence of the forgery three and a half years before it gave the bank notice of it. The bank refused to reimburse the province, relying on provisions in the *Bills of Exchange Act*, R.S.C. 1970, c. B-5, which provided for a one-year period during which notice of the forgery must be given to a bank for the victim of the forgery to be able to recover the loss from the bank. Quebec argued that it was immune from the relevant provisions of the *Bills of Exchange Act* as the federal legislation did not provide that it was applicable to the Crown in right of a province.

[56] The Supreme Court disagreed and found that the relevant provisions in the *Bills of Exchange Act* are implied into every contract between a bank and an account holder. The Court determined that by opening a bank account Quebec was bound by the provisions of the *Bills of Exchange Act* and could not invoke the principle of Crown immunity to avoid application of the express and implied terms of its contract with the Bank of Montreal. In result, Quebec's action against the Bank was dismissed by reason of its non-compliance with the notice provisions in the *Bills of Exchange Act*.

[57] In a similar fashion, in this case, Saskatchewan is bound by section 20.19 of the PFN Settlement Agreement, which is a far clearer case of a contractual provision that operates to prevent Saskatchewan from invoking the principle of Crown immunity.

[58] The only way to interpret section 20.19 of the PFN Settlement Agreement is to find that it means what it unambiguously says, namely, that all claims for interpretation and enforcement of the PFN Settlement Agreement are to be brought before the Federal Court.

[59] Despite the clear wording of this provision, Saskatchewan argues that the section should be read as

pour réclamer le montant d'un chèque dont l'endossement a été forgé et qui a été débité par la banque au compte de la province. La province a appris l'existence du faux trois ans et demi avant d'en donner avis à la banque. La banque a refusé de rembourser la province, en se fondant sur les dispositions de la *Loi sur les lettres de change*, S.R.C. 1970, ch. B-5, qui disposent qu'à défaut de donner avis d'un faux endossement à la banque dans l'année, la victime du faux ne peut récupérer la somme perdue auprès de la banque. La province du Québec affirmait qu'elle n'était pas liée par les dispositions pertinentes de la *Loi sur les lettres de change*, puisque la loi fédérale ne dit pas qu'elle s'applique à la Couronne du chef d'une province.

[56] La Cour suprême a rejeté cette thèse et a conclu que les dispositions pertinentes de la *Loi sur les lettres de change* sont sous-entendues dans chaque contrat entre une banque et un titulaire de compte. La Cour a déterminé qu'en ouvrant un compte de banque, la province du Québec était liée par les dispositions de la *Loi sur les lettres de change* et qu'elle ne pouvait invoquer le principe de l'immunité de la Couronne pour se soustraire à l'application des modalités expresses et implicites de son contrat avec la Banque de Montréal. Par conséquent, l'action intentée par le Québec contre la Banque a été rejetée en raison du non-respect de sa part des dispositions en matière d'avis contenues dans la *Loi sur les lettres de change*.

[57] De façon semblable, en l'espèce, la Saskatchewan est liée par l'article 20.19 de l'accord de règlement avec la PNP, qui est un exemple beaucoup plus clair d'une disposition contractuelle visant à empêcher la Saskatchewan d'invoquer le principe de l'immunité de la Couronne.

[58] La seule façon d'interpréter l'article 20.19 de l'accord de règlement avec la PNP, c'est de conclure qu'il signifie ce qu'il dit de façon non ambiguë, soit que toutes les revendications concernant l'interprétation et l'exécution de l'accord de règlement avec la PNP doivent être soumises à la Cour fédérale.

[59] Malgré le libellé très clair de cette disposition, la Saskatchewan allègue que l'article doit être lu comme

meaning that only claims to enforce the PFN Settlement Agreement against Canada are to be brought before the Federal Court and that it is only if Canada commences a third party claim and joins Saskatchewan that Saskatchewan could be brought before the Federal Court in accordance with section 19 of the FCA. Saskatchewan argues that the PFN, who were represented by counsel during the negotiation and subsequent signing of the PFN Settlement Agreement, must have known that Saskatchewan is not amenable to suit before the Federal Court and, therefore, that section 20.19 of the PFN Settlement Agreement is unenforceable against Saskatchewan and that the PFN should have appreciated as much when they signed the agreement.

[60] This argument cannot stand for several reasons. In the first place, it does violence to the clear wording of section 20.19 of the PFN Settlement Agreement. As noted, the provision clearly states that all claims to interpret and enforce the PFN Settlement Agreement are to be brought in the Federal Court.

[61] In the second place, Saskatchewan's proposed interpretation leads to an absurdity. Due to the provisions of paragraph 17(3)(b) of the FCA, claims to interpret and enforce the PFN Settlement Agreement against Canada must be brought in the Federal Court as the PFN and the federal Crown have agreed in writing that they will be brought there, and paragraph 17(3)(b) of the FCA provides the Federal Court *exclusive* jurisdiction to adjudicate such claims against Canada, as Saskatchewan concedes. If Saskatchewan's interpretation were to be upheld, the absurd result would follow that the PFN and every First Nation signatory to a similar treaty land entitlement settlement agreement would need to commence two actions if it felt that the governments were not respecting their contractual commitments: one in the Federal Court against Canada and another in the provincial superior court against the province. Such a result cannot ever have been intended.

signifiant que seules les revendications visant l'application de l'accord de règlement avec la PNP dirigées contre le Canada doivent être soumises à la Cour fédérale et que la Saskatchewan ne peut être traduite devant la Cour fédérale, conformément à l'article 19 de la LCF, que si le Canada introduit une demande de mise en cause à l'égard de la Saskatchewan. La Saskatchewan allègue que la PNP, qui était représentée par son avocat durant la négociation et la signature subséquente de l'accord de règlement avec la PNP, devait savoir que la Saskatchewan ne peut faire l'objet de poursuites devant la Cour fédérale et que, par conséquent, l'article 20.19 de l'accord de règlement avec la PNP ne peut être appliqué contre la Saskatchewan et que la PNP devait le savoir quand elle a signé l'accord.

[60] Cet argument ne tient pas la route pour plusieurs raisons. En premier lieu, il fait violence au libellé clair de l'article 20.19 de l'accord de règlement avec la PNP. Comme on l'a souligné, l'article stipule clairement que toutes les revendications concernant l'interprétation et l'exécution de l'accord de règlement avec la PNP doivent être soumises à la Cour fédérale.

[61] En deuxième lieu, l'interprétation proposée par la Saskatchewan mène à une absurdité. En raison des dispositions de l'alinéa 17(3)b de la LCF, les revendications visant l'interprétation et l'exécution de l'accord de règlement avec la PNP déposées contre le Canada doivent être soumises à la Cour fédérale, conformément à ce qui a été convenu par écrit par la PNP et la Couronne fédérale; en outre, l'alinéa 17(3)b de la LCF donne à la Cour fédérale la compétence *exclusive* de juger de telles revendications contre le Canada, comme le concède la Saskatchewan. Si l'interprétation que fait la Saskatchewan devait être admise, nous serions devant le résultat absurde que la PNP — et chaque première nation signataire d'un accord de règlement similaire concernant des droits fonciers issus de traités — devrait introduire deux actions en justice advenant le cas où elle aurait l'impression que les gouvernements ne respectaient pas leurs obligations contractuelles : une devant la Cour fédérale contre le Canada et une autre devant une cour supérieure provinciale contre la province. Il est impossible qu'un tel résultat ait pu être visé.

[62] Finally, the PFN argues that accepting Saskatchewan's interpretation would be contrary to the Honour of the Crown as it would allow Saskatchewan to avoid the clear terms of the agreement it signed with the PFN. In assessing this assertion, it is important to consider whether the Framework Agreement and the PFN Settlement Agreement are the types of agreements that contain a "certain measure of solemnity" sufficient to engage the Honour of the Crown as contemplated by the majority of the Supreme Court of Canada in *Manitoba Metis Federation Inc. v. Canada (Attorney General)*, 2013 SCC 14, [2013] 1 S.C.R. 623 (*Manitoba Metis*), at paragraph 71. The majority in that case set out four situations in which the Honour of the Crown has been applied:

- (1) The honour of the Crown gives rise to a fiduciary duty when the Crown assumes discretionary control over a specific Aboriginal interest...;
- (2) The honour of the Crown informs the purposive interpretation of s. 35 of the *Constitution Act, 1982*, and gives rise to a duty to consult when the Crown contemplates an action that will affect a claimed but as of yet unproven Aboriginal interest...;
- (3) The honour of the Crown governs treaty-making and implementation ..., leading to requirements such as honourable negotiation and the avoidance of the appearance of sharp dealing ...; and
- (4) The honour of the Crown requires the Crown to act in a way that accomplishes the intended purposes of treaty and statutory grants to Aboriginal peoples....

(*Manitoba Metis*, at paragraph 73; citations omitted.)

[63] In our view, it is clear that the first three scenarios set out in *Manitoba Metis* do not apply as the Framework Agreement and the PFN Settlement Agreement do not give the Crown discretionary control over a specific aboriginal interest, do not invoke constitutional principles such as a purposive interpretation of section 35 of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II,

[62] Enfin, la PNP allègue que le fait d'accepter l'interprétation de la Saskatchewan serait contraire à l'honneur de la Couronne, puisque cela autoriserait la Saskatchewan à se soustraire aux conditions claires de l'accord qu'elle a signé avec la PNP. Pour évaluer cette affirmation, il est important de déterminer si l'accord-cadre et l'accord de règlement avec la PNP correspondent aux types d'accords contenant un « certain élément de solennité » suffisant pour engager l'honneur de la Couronne, comme l'ont envisagé la majorité des juges de la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Manitoba Metis Federation Inc. c. Canada (Procureur général)*, 2013 CSC 14, [2013] 1 R.C.S. 623 (*Manitoba Metis*), au paragraphe 71. Dans cet arrêt, les juges ont établi, à la majorité, quatre cas où l'honneur de la Couronne a été appliqué :

- (1) Le principe de l'honneur de la Couronne fait naître une obligation fiduciaire lorsque la Couronne assume des pouvoirs discrétionnaires à l'égard d'un intérêt autochtone particulier [...];
- (2) Le principe de l'honneur de la Couronne guide l'interprétation téléologique de l'art. 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, et fait naître une obligation de consultation lorsque la Couronne envisage des mesures qui auront une incidence sur un intérêt autochtone revendiqué, mais non encore établi [...];
- (3) Le principe de l'honneur de la Couronne régit la conclusion des traités et leur mise en œuvre [...], et commande le respect d'exigences telles que s'en tenir à une négociation honnête et éviter l'apparence de manœuvres malhonnêtes [...];
- (4) Le principe de l'honneur de la Couronne exige qu'elle agisse de manière à ce que les traités conclus avec les Autochtones et les concessions prévues par la loi en leur faveur atteignent leur but [...]

(*Manitoba Metis*, au paragraphe 73; citations omises.)

[63] À notre avis, il est clair que les trois premiers scénarios mis de l'avant dans l'arrêt *Manitoba Metis* ne s'appliquent pas, car l'accord-cadre et l'accord de règlement avec la PNP ne donnent pas à la Couronne des pouvoirs discrétionnaires à l'égard d'un intérêt autochtone particulier, n'invoquent pas de principes constitutionnels comme l'interprétation téléologique de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*,

No. 44], and do not result from a treaty-making exercise or the implementation of such an exercise. However, the last scenario set out in *Manitoba Metis* may apply. It is important to remind ourselves of the background to the Framework Agreement and the PFN Settlement Agreement:

- Certain treaties were entered into between the Crown and First Nations, (for example, Treaty No. 4);
- First Nations claim that there remain outstanding obligations under the treaties;
- the NRTA, which is clearly a constitutional document, provides that a province may be required to transfer unoccupied Crown land to Canada to satisfy outstanding obligations under the treaties; and
- the federal and provincial Crown entered into the Framework Agreement and the PFN Settlement Agreement in an effort to resolve these outstanding claims and provide a detailed path forward in order to do so.

[64] In these circumstances, a compelling argument may be made that the Crown must act in a way that “accomplishes the intended purposes of treaty and statutory grants to Aboriginal peoples” as set out in *Manitoba Metis*, at paragraph 73. In our view, the Honour of the Crown is engaged in this matter to the extent that the clear and unambiguous text of the Framework Agreement and the PFN Settlement Agreement—which were negotiated in good faith with all parties fully represented by legal counsel—should be interpreted in a way that abides by and respects the terms of the Agreements. Saskatchewan should not be permitted to re-write or re-interpret the terms of the agreement set out in section 20.19 of the PFN Settlement Agreement.

[65] Thus, as Saskatchewan is bound by section 20.19 of the PFN Settlement Agreement, it is not immune from suit before the Federal Court in respect of a claim to

annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], et ne sont pas le résultat de la conclusion d’un traité ou de sa mise en œuvre. Toutefois, le dernier scénario présenté dans l’arrêt *Manitoba Metis* peut s’appliquer. Il est important de rappeler le contexte de l’accord-cadre et de l’accord de règlement avec la PNP :

- certains traités ont été signés par la Couronne et les Premières Nations (par exemple, le Traité n° 4);
- les Premières Nations affirment que des obligations demeurent en souffrance en vertu des traités;
- la CTRN, qui est à n’en pas douter un document constitutionnel, stipule qu’une province pourrait devoir transférer des terres de la Couronne inoccupées pour satisfaire à des obligations en souffrance en vertu des traités;
- la Couronne fédérale et la Couronne provinciale ont signé l’accord-cadre et l’accord de règlement avec la PNP dans le but de résoudre ces revendications en souffrance et d’offrir une marche à suivre détaillée pour y arriver.

[64] Dans ces circonstances, on pourrait avancer l’argument convaincant que la Couronne doit agir de manière « à ce que les traités conclus avec les Autochtones et les concessions prévues par la loi en leur faveur atteignent leur but », comme on le souligne dans l’arrêt *Manitoba Metis*, au paragraphe 73. À notre avis, l’honneur de la Couronne est engagé dans cette affaire dans la mesure où le texte clair et sans ambiguïté de l’accord-cadre et de l’accord de règlement avec la PNP — qui ont été négociés de bonne foi avec toutes les parties dûment représentées par un avocat — devrait être interprété de manière à respecter les modalités des accords. La Saskatchewan ne doit pas être autorisée à réécrire ou à réinterpréter les modalités de l’accord énoncées à l’article 20.19 de l’accord de règlement avec la PNP.

[65] Ainsi, comme la Saskatchewan est liée par l’article 20.19 de l’accord de règlement avec la PNP, elle ne bénéficie pas de l’immunité de juridiction devant la

which section 20.19 of the PFN Settlement Agreement applies.

B. *Subject-Matter Jurisdiction*

[66] The foregoing determination, however, is not the end of the inquiry as the Federal Court must also possess subject-matter jurisdiction over the PFN's claim against Saskatchewan in order for any part of the action to proceed against it in the Federal Court.

[67] In *ITO–Int'l Terminal Operators v. Miida Electronics*, [1986] 1 S.C.R. 752 (*ITO*), at page 766, the Supreme Court of Canada confirmed a three-part test for establishing that the Federal Court has jurisdiction over a particular matter:

1. there must be a statutory grant of jurisdiction to the Federal Court by the federal Parliament;
2. there must be an existing body of federal law which is essential to the disposition of the case and which nourishes the statutory grant of jurisdiction; and
3. the law on which the case is based must be “a law of Canada” as the phrase is used in section 101 of the *Constitution Act, 1867*.

[68] The first part of this test requires the presence of a federal statute, conferring jurisdiction on the Federal Court over the subject matter of the litigation. In most instances, this jurisdiction is conferred by the FCA. The second and the third parts of the test are directed toward determining whether federal law plays a sufficiently important role in the case for it to fall within the jurisdiction of the Federal Court. This is required because the Federal Court has been established under section 101 of the *Constitution Act, 1867* to administer the laws of Canada and so can only act in respect of such law.

[69] In *Roberts v. Canada*, [1989] 1 S.C.R. 322 (*Roberts*), the Supreme Court of Canada noted that the

Cour fédérale relativement à une demande à laquelle s'applique l'article 20.19 de l'accord de règlement avec la PNP.

B. *La compétence sur l'objet du litige*

[66] Toutefois, la détermination qui précède ne constitue pas l'aboutissement de notre enquête, puisque la Cour fédérale doit également posséder la compétence sur l'objet du litige, en ce qui concerne la revendication de la PNP contre la Saskatchewan, pour qu'une quelconque partie de l'action intentée contre elle puisse être entendue devant la Cour fédérale.

[67] Dans l'arrêt *ITO–Int'l Terminal Operators c. Miida Electronics*, [1986] 1 R.C.S. 752 (*ITO*), à la page 766, la Cour suprême du Canada a fait état d'un critère à trois volets pour établir que la Cour fédérale a compétence à l'égard d'une affaire en particulier :

1. il doit y avoir attribution de compétence par une loi du Parlement fédéral;
2. il doit exister un ensemble de règles de droit fédérales qui soit essentiel à la solution du litige et constitue le fondement de l'attribution légale de compétence;
3. la loi invoquée dans l'affaire doit être « une loi du Canada » au sens où cette expression est employée à l'article 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

[68] Le premier volet de ce critère requiert l'existence d'une loi fédérale, accordant à la Cour fédérale compétence à l'égard de l'objet du litige. Dans la plupart des cas, cette compétence est conférée par la LCF. Les deuxième et troisième volets du critère visent à déterminer si la loi fédérale joue un rôle suffisamment important dans l'affaire pour s'inscrire dans le champ de compétence de la Cour fédérale. Ces exigences doivent être respectées, car la Cour fédérale a été établie en vertu de l'article 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867* pour administrer les lois du Canada et ne peut donc agir que dans le respect de cette loi.

[69] Dans l'arrêt *Roberts c. Canada*, [1989] 1 R.C.S. 322 (*Roberts*), la Cour suprême du Canada a souligné le

second and third prongs of the *ITO* test are often subsumed in the same inquiry. In that case, the Supreme Court found that the Federal Court possessed jurisdiction over disputes in relation to land on an Indian reserve by virtue of both the *Indian Act* (which enshrines a regime for such lands) and by virtue of the common law relating to aboriginal title, which the Supreme Court determined to be part of the federal common law and a sufficient underpinning in and of itself to satisfy the second and third prongs of the *ITO* test. Writing for the Court, Wilson J. stated on this point (at page 340):

I would conclude therefore that “laws of Canada” are exclusively required for the disposition of this appeal, namely the relevant provisions of the *Indian Act*, the act of the federal executive pursuant to the *Indian Act* in setting aside the reserve in issue for the use and occupancy of one or other of the two claimant Bands, and the common law of aboriginal title which underlies the fiduciary obligations of the Crown to both Bands. The remaining two elements of the test set out in *ITO*, *supra*, are accordingly satisfied.

[70] Similar reasoning applies in this case, and the second and third parts of the *ITO* test are satisfied because the portions of the PFN’s action seeking to have the Federal Court interpret and enforce the PFN Settlement Agreement deal with a treaty land entitlement settlement, which contemplates the creation of additional reserve lands for the benefit of members of the PFN. Insofar as the PFN seeks to enforce rights to additional reserve lands, these portions of the action concern the federal common law and are also intimately connected with the *Indian Act*. Under the reasoning in *Roberts*, this satisfies the second and third parts of the *ITO* test.

[71] Moreover, there are additional federal statutes involved in this case which serve to further nourish any grant of jurisdiction. In addition to the *Indian Act*, the *Saskatchewan Treaty Land Entitlement Act* and the *Claim Settlements (Alberta and Saskatchewan) Implementation Act* are also engaged in this case. This provides a further basis for concluding that the second

chevauchement existant entre les deuxième et troisième éléments du critère de l’arrêt *ITO*. Dans cet arrêt, la Cour suprême a conclu que la Cour fédérale avait compétence concernant les différends liés aux terres situées dans une réserve indienne en vertu à la fois de la *Loi sur les Indiens* (laquelle consacre un régime relatif à ces terres) et de la common law relative au titre aborigène, qui, selon les conclusions de la Cour suprême, fait partie de la common law fédérale et constitue un fondement suffisant en soi pour satisfaire aux deuxième et troisième éléments du critère de l’arrêt *ITO*. S’exprimant au nom de la Cour, le juge Wilson a déclaré sur ce point (à la page 340) :

Je suis donc d’avis de conclure que seules les « lois du Canada » sont requises pour résoudre le présent pourvoi, savoir les dispositions pertinentes de la *Loi sur les Indiens*, l’acte que l’exécutif fédéral a accompli conformément à la *Loi sur les Indiens* en mettant de côté la réserve en cause pour l’usage et l’occupation de l’une ou de l’autre des deux bandes requérantes, et la *common law* du titre aborigène qui sous-tend les obligations de fiduciaire qu’a la Couronne envers les deux bandes. Les deux autres éléments du critère établi dans l’arrêt *ITO*, précité, sont en conséquence respectés.

[70] Un raisonnement semblable s’applique à la présente affaire, et les deuxième et troisième éléments du critère de l’arrêt *ITO* sont respectés, parce que les parties de l’action intentée par la PNP pour que la Cour fédérale interprète et exécute l’accord de règlement avec la PNP concernent un accord de règlement de droits fonciers issus de traités, lequel envisage la création de terres de réserve additionnelles au profit de membres de la PNP. Dans la mesure où la PNP cherche à assurer le respect de droits sur des terres de réserve additionnelles, ces parties de l’action intentée concernent la common law fédérale et sont également intimement liées à la *Loi sur les Indiens*. En vertu du raisonnement utilisé dans l’arrêt *Roberts*, cela respecte les deuxième et troisième éléments du critère de l’arrêt *ITO*.

[71] Qui plus est, cette affaire concerne d’autres lois fédérales qui viennent alimenter l’attribution de compétence. En plus de la *Loi sur les Indiens*, la *Loi sur les droits fonciers issus de traités en Saskatchewan* et la *Loi sur la mise en œuvre de mesures concernant le règlement de revendications (Alberta et Saskatchewan)* s’appliquent également à la présente affaire. Ces lois

and third prongs of the *ITO* test are satisfied in respect of the portions of the statement of claim that seek to have the Federal Court interpret and enforce the PFN Settlement Agreement. Indeed, the nexus to these statutes and the *Indian Act* is stronger than the nexus to federal law established in *Canadian Transit Company v. Windsor (City)*, 2015 FCA 88, [2016] 1 F.C.R. 265 (leave to appeal to SCC granted [2015] 3 S.C.R. vii) where the constituent statute of the authority operating the Ambassador Bridge was found to be sufficient to ground jurisdiction over a claim to declare a municipal by-law invalid.

[72] We therefore conclude that the second and third parts of the *ITO* test are met in this case. Saskatchewan, indeed, does not strenuously dispute this, but instead concentrates its objection to the Federal Court's jurisdiction on the first step of the *ITO* test and argues that there is no statutory grant of jurisdiction to the Federal Court in this case.

[73] There are two possible statutory grants of jurisdiction to the Federal Court in the present matter which could be argued to meet the first step of the *ITO* test, namely, either paragraph 17(3)(b) of the FCA or the federal legislation passed to give effect to the Framework Agreement and PFN Settlement Agreement—the *Saskatchewan Treaty Land Entitlement Act* and the *Claim Settlements (Alberta and Saskatchewan) Implementation Act*.

[74] We agree with Saskatchewan that the latter two pieces of legislation do not constitute a statutory grant of jurisdiction to the Federal Court sufficient to meet the first step of the *ITO* test as neither statute speaks to the issue.

[75] The only possible basis for finding a grant of jurisdiction to the Federal Court in these two statutes would be if they could be viewed as incorporating the attornment clauses in section 20.19 of the PFN Settlement Agreement or section 20.20 of the Framework Agreement. However, as Pelletier J. (as he then was)

renforcent l'idée que les deuxième et troisième éléments du critère de l'arrêt *ITO* sont respectés relativement aux parties de la déclaration demandant que la Cour fédérale interprète et exécute l'accord de règlement avec la PNP. En fait, le lien avec ces lois et la *Loi sur les Indiens* est plus solide que le lien avec la loi fédérale établi dans l'arrêt *Canadian Transit Company c. Windsor (Ville)*, 2015 CAF 88, [2016] 1 R.C.F. 265 (autorisation de pourvoi devant la CSC accordée, [2015] 3 R.C.S. vii), où on a conclu que la loi constitutive de l'autorité exploitant le pont Ambassador était suffisante pour établir la compétence de la Cour fédérale relativement à une demande visant à déclarer invalide un règlement municipal.

[72] Par conséquent, nous concluons que les deuxième et troisième éléments du critère de l'arrêt *ITO* sont respectés. En fait, la Saskatchewan ne conteste pas énergiquement ce fait, mais concentre plutôt ses objections quant à la compétence de la Cour fédérale sur le premier élément du critère de l'arrêt *ITO* et allègue que le législateur fédéral n'a pas attribué à la Cour fédérale de compétence dans cette affaire.

[73] Dans la présente affaire, on peut avancer deux possibles attributions de compétence à la Cour fédérale qui pourraient satisfaire au premier élément du critère de l'arrêt *ITO*, à savoir l'alinéa 17(3)(b) de la LCF ou les lois fédérales adoptées pour rendre exécutoires l'accord-cadre et l'accord de règlement avec la PNP — la *Loi sur les droits fonciers issus de traités en Saskatchewan* et la *Loi sur la mise en œuvre de mesures concernant le règlement de revendications (Alberta et Saskatchewan)*.

[74] Nous sommes d'accord avec la Saskatchewan que ces deux dernières mesures législatives ne constituent pas une attribution de compétence à la Cour fédérale suffisante pour satisfaire au premier élément du critère de l'arrêt *ITO*, puisqu'aucune de ces lois n'est pertinente pour la question en cause.

[75] La seule façon possible de conclure à une attribution de compétence à la Cour fédérale dans ces deux lois serait de les considérer comme incorporant les clauses de reconnaissance des articles 20.19 de l'accord de règlement avec la PNP ou 20.20 de l'accord-cadre. Toutefois, comme a conclu le juge Pelletier (tel était

held in *Thomas v. Peace Hills Trust Co.*, 2001 FCT 443, [2001] 4 C.N.L.R. 335 (*Peace Hills Trust*), the entirety of the Framework Agreement (and by extension the PFN Settlement Agreement) cannot be said to be incorporated into the statutes as neither statute contains any provision for incorporation of the entirety of the Agreements. Indeed, as noted in *Peace Hills Trust*, the fact that the *Saskatchewan Treaty Land Entitlement Act* specifically states that it incorporates the provisions in the Framework Agreement dealing with riparian rights leads to the conclusion that the rest of the agreement is not to be viewed as being incorporated into that Act. Thus, neither the *Saskatchewan Treaty Land Entitlement Act* nor the *Claim Settlements (Alberta and Saskatchewan) Implementation Act* can be viewed as incorporating the attornment clause, which is the only provision in the Agreements that deals with the Federal Court's jurisdiction. We thus conclude that the *Saskatchewan Treaty Land Entitlement Act* and the *Claim Settlements (Alberta and Saskatchewan) Implementation Act* do not satisfy the first step of the *ITO* test.

[76] Turning to the FCA, it is useful to reproduce subsection 17(3), which provides:

17....

Crown and subject: consent to jurisdiction

(3) The Federal Court has exclusive original jurisdiction to hear and determine the following matters:

(a) the amount to be paid if the Crown and any person have agreed in writing that the Crown or that person shall pay an amount to be determined by the Federal Court, the Federal Court — Trial Division or the Exchequer Court of Canada; and

(b) any question of law, fact or mixed law and fact that the Crown and any person have agreed in writing shall be determined by the Federal Court, the Federal Court — Trial Division or the Exchequer Court of Canada.

[77] There have been relatively few cases decided under paragraph 17(3)(b) of the FCA. It was discussed

alors son titre) dans la décision *Thomas c. Peace Hills Trust Co.*, 2001 CFPI 443 (*Peace Hills Trust*), on ne peut affirmer que l'accord-cadre (et par extension l'accord de règlement avec la PNP) a été incorporé dans son intégralité dans ces lois, puisqu'aucune d'elles ne contient de disposition visant l'incorporation de l'intégralité des accords. En fait, comme il est souligné dans la décision *Peace Hills Trust*, le fait que la *Loi sur les droits fonciers issus de traités en Saskatchewan* dispose qu'elle incorpore les dispositions de l'accord-cadre portant sur les droits des riverains mène à la conclusion que l'on ne peut considérer que le reste de l'accord a été incorporé dans cette loi. Ainsi, on ne peut considérer que la *Loi sur les droits fonciers issus de traités en Saskatchewan* ou la *Loi sur la mise en œuvre de mesures concernant le règlement de revendications (Alberta et Saskatchewan)* incorpore la clause de reconnaissance, qui est la seule disposition dans les accords qui porte sur la compétence de la Cour fédérale. Nous concluons donc que la *Loi sur les droits fonciers issus de traités en Saskatchewan* et la *Loi sur la mise en œuvre de mesures concernant le règlement de revendications (Alberta et Saskatchewan)* ne satisfont pas au premier élément du critère énoncé dans l'arrêt *ITO*.

[76] En ce qui concerne la LCF, il est utile de reproduire le paragraphe 17(3), qui prescrit ce qui suit :

17 [...]

Conventions écrites attributives de compétence

(3) Elle a compétence exclusive, en première instance, pour les questions suivantes :

a) le paiement d'une somme dont le montant est à déterminer, aux termes d'une convention écrite à laquelle la Couronne est partie, par la Cour fédérale — ou l'ancienne Cour de l'Échiquier du Canada — ou par la Section de première instance de la Cour fédérale;

b) toute question de droit, de fait ou mixte à trancher, aux termes d'une convention écrite à laquelle la Couronne est partie, par la Cour fédérale — ou l'ancienne Cour de l'Échiquier du Canada — ou par la Section de première instance de la Cour fédérale.

[77] Relativement peu d'affaires ont été jugées en vertu de l'alinéa 17(3)(b) de la LCF. On en a discuté dans

in *Peace Hills Trust*, but the comments made about the paragraph in that case are non-binding as the case involved a claim against a party who was not a signatory to the Framework Agreement nor to any other agreement that purported to confer jurisdiction on the Federal Court. In that case, Pelletier J. noted that “[t]he effect of subsection 17(3) is not to expand the Federal Court’s jurisdiction but to oust the jurisdiction of the provincial Superior Court” (at paragraph 28). With respect, we disagree as the legislative history of the provision makes it clear that subsection 17(3) of the FCA is attributive of jurisdiction.

[78] In this regard, prior to February 1, 1992, the Federal Court had *exclusive* jurisdiction over claims against the federal Crown; subsections 17(1) and 17(2) of the FCA then stated:

Relief
against
Crown

17. (1) The Trial Division has original jurisdiction in all cases where relief is claimed against the Crown and, except where otherwise provided, the Trial Division has exclusive original jurisdiction in all of those cases.

Crown and
subject:
property and
contract

(2) Without restricting the generality of subsection (1), the Trial Division has exclusive original jurisdiction, except where otherwise provided, in all cases in which

- (a) the land, goods or money of any person is in the possession of the Crown;
- (b) the claim arises out of a contract entered into by or on behalf of the Crown; or
- (c) there is a claim against the Crown for injurious affection. [Emphasis added.]

[79] However, the FCA then contained identical provisions in paragraphs 17(3)(a) and (b). Indeed, what are now paragraphs 17(3)(a) and (b) of the FCA have provided the Federal Court with exclusive jurisdiction since the inception of the Court in 1970. The wording of subsections 17(1) and 17(2) was amended in 1990 [S.C. 1990, c. 8, s. 3] to provide the Federal Court with jurisdiction *concurrent* to that of the provincial superior

la décision *Peace Hills Trust*, mais les commentaires apportés au sujet de l’alinéa dans cette décision sont non contraignants, puisque l’affaire concerne une revendication contre une partie qui n’était pas signataire de l’accord-cadre ni de tout autre accord censé donner compétence à la Cour fédérale. Dans cette décision, le juge Pelletier a souligné que « [l]’effet du paragraphe 17(3) n’est pas d’élargir la compétence de la Cour fédérale, mais d’éliminer la compétence de la Cour supérieure provinciale » (au paragraphe 28). En toute déférence, nous ne sommes pas d’accord, étant donné que le contexte législatif de la disposition montre clairement que le paragraphe 17(3) de la LCF est une disposition attributive de compétence.

[78] À cet égard, avant le 1^{er} février 1992, la Cour fédérale avait compétence exclusive concernant les revendications contre la Couronne fédérale; les paragraphes 17(1) et 17(2) de la LCF prescrivaient alors ce qui suit :

17. (1) La Section de première instance connaît, en première instance, de tous les cas de demande de réparation contre la Couronne et, sauf disposition contraire, cette compétence est exclusive.

Réparation
contre la
Couronne

(2) La Section de première instance a notamment compétence exclusive en première instance, sauf disposition contraire, dans les cas de demande motivés par :

Biens et
contrats

- a) la possession par la Couronne de terres, biens ou sommes d’argent appartenant à autrui;
- b) un contrat conclu par ou pour la Couronne;
- c) un trouble de jouissance dont la Couronne se rend coupable. [Soulignements de la Cour.]

[79] Cependant, des dispositions identiques figuraient alors aux alinéas 17(3)a) et b) de la LCF. En fait, les alinéas actuels 17(3)a) et b) de la LCF donnent à la Cour fédérale une compétence exclusive depuis sa création en 1970. Le libellé des paragraphes 17(1) et 17(2) a été modifié en 1990 [L.C. 1990, ch. 8, art. 3] pour donner à la Cour fédérale une compétence concurrente à celle des cours supérieures provinciales. Toutefois, la

courts. However, the exclusive jurisdiction conferred by paragraph 17(3)(a) and (b) remained intact.

[80] For paragraphs 17(3)(a) and (b) of the FCA to have had meaning before February 1, 1992, they had to have meant that parties could confer jurisdiction on the Court in addition to the exclusive jurisdiction it already possessed to adjudicate claims against the federal Crown. There is no reason to interpret the paragraphs any differently now.

[81] We thus conclude that paragraph 17(3)(b) of the FCA does not operate only to oust the jurisdiction of the provincial superior courts in cases where there is concurrent jurisdiction but, rather, must also be interpreted as both conferring jurisdiction upon the Federal Court and ousting provincial jurisdiction in situations where the federal Crown and the other parties to the action or application have agreed in writing that the issue will be brought before the Federal Court for determination.

[82] Paragraph 17(3)(a) of the FCA, which is the parallel provision to 17(3)(b), has been applied to set rents payable under leases involving Canada or a federal Crown agent where the parties have agreed in writing to refer the matter to the Federal Court for determination: *Turberfield v. Canada*, 2012 FCA 170, 433 N.R. 236; certification order of January 23, 2013 rendered in *Schnurr et al. v. Canada* (T-2193-09, Gleason J., unreported); *Canada v. Crosson* (1999), 169 F.T.R. 218 (F.C.T.D.), at paragraphs 15 and 31–33; *Bosa v. Canada (Attorney General)*, 2013 FC 793, 436 F.T.R. 288, at paragraph 7; *Irving Refining Ltd. v. National Harbours Board*, [1976] 2 F.C. 415 (T.D.), at pages 417 and 418. We see no reason why written agreements should not be similarly effective under paragraph 17(3)(b) of the FCA to place issues meeting the subject-matter jurisdiction of the Federal Court before the Court for settlement.

[83] We therefore conclude that paragraph 17(3)(b) of the FCA *is* attributive of jurisdiction and meets the first step of the *ITO* test in that it affords jurisdiction to the Federal Court to hear and determine any matter of

compétence exclusive conférée par les alinéas 17(3)a) et b) est demeurée intacte.

[80] Pour que les alinéas 17(3)a) et b) de la LCF aient pu avoir une signification avant le 1^{er} février 1992, il aurait fallu qu'ils disent que les parties pouvaient conférer une compétence à la Cour en plus de la compétence exclusive qu'elle possédait déjà de juger les revendications contre la Couronne fédérale. Il n'y a aucune raison d'interpréter les alinéas différemment aujourd'hui.

[81] Ainsi, nous concluons que l'alinéa 17(3)b) de la LCF ne sert pas qu'à éliminer la compétence des cours supérieures provinciales dans les affaires où il existe une compétence concurrente, mais qu'il doit plutôt être interprété comme donnant compétence à la Cour fédérale et éliminant la compétence provinciale dans les situations où la Couronne fédérale et les autres parties à l'action intentée ou à la demande ont convenu que la question devait être portée devant la Cour fédérale pour être jugée.

[82] L'alinéa 17(3)a) de la LCF, qui contient la disposition parallèle à l'alinéa 17(3)b), a été appliqué pour déterminer le montant des loyers payables en vertu de baux avec le Canada ou un mandataire de la Couronne fédérale, où les parties ont convenu par écrit de renvoyer l'affaire à la Cour fédérale pour détermination du montant du loyer : *Turberfield c. Canada*, 2012 CAF 170; ordonnance d'accréditation du 23 janvier 2013 rendue dans l'arrêt *Schnurr et al. c. Canada* (dossier T-2193-09, la juge Gleason, décision non publiée); *Canada c. Crosson*, 1999 CanLII 8350 (C.F. 1^{re} inst.), aux paragraphes 15 et 31 à 33; *Bosa c. Canada (Procureur général)*, 2013 CF 793, au paragraphe 7; *Irving Refining Ltd. c. Le Conseil des ports nationaux*, [1976] 2 C.F. 415 (1^{re} inst.), aux pages 417 et 418. Nous ne voyons pas pourquoi des accords écrits ne pourraient pas aussi permettre, en vertu de l'alinéa 17(3)b) de la LCF, de présenter à la Cour fédérale les questions répondant à la compétence de la Cour fédérale sur l'objet du litige pour y être réglées.

[83] Par conséquent, nous concluons que l'alinéa 17(3)b) de la LCF est attributif de compétence et satisfait au premier élément du critère énoncé dans l'arrêt *ITO*, en ce sens qu'il donne compétence à la Cour

fact, law or mixed fact and law that the federal Crown and another party have agreed in writing would be referred to the Federal Court for determination, provided the subject matter of the agreement *also* meets the last two steps of the *ITO* test. Thus, to be effective in placing a matter before the Federal Court under paragraph 17(3)(b) of the FCA, an agreement must concern a law of Canada, within the meaning of section 101 of the *Constitution Act, 1867*, and there must also be a body of federal law which is essential to the disposition of the case and which nourishes the statutory grant of jurisdiction.

[84] As the last two steps of the *ITO* test are met in this case, it follows that the attornment clause is sufficient to ground jurisdiction in the Federal Court to interpret and enforce the PFN Settlement Agreement.

[85] Saskatchewan argues that paragraph 17(3)(b) of the FCA ought not be interpreted in this way as parties cannot confer jurisdiction on a court by agreement, relying principally on *Canadian National Railway Co. v. Canadian Transport Commission*, [1988] 2 F.C. 437 (T.D.) (*CNR*) and *Greeley* in support of this proposition. While we agree with Saskatchewan that parties cannot confer jurisdiction on a court by agreement unless the court's constituent legislation provides otherwise, that is not what occurs when paragraph 17(3)(b) of the FCA is successfully invoked. Rather, where paragraph 17(3)(b) of the FCA applies, jurisdiction is grounded in the statutory provision and not purely conferred by agreement. Moreover, the *CNR* and *Greeley* cases are of no assistance to Saskatchewan as neither involved an agreement with the federal Crown in which the parties agreed to submit matters to the jurisdiction of the Federal Court. These cases are therefore readily distinguishable.

[86] Saskatchewan also relies on the recent decision of this Court in *Toney* in support of its objection to the

fédérale d'entendre et de juger toute affaire de fait ou de droit, ou toute affaire mixte de droit et de fait que la Couronne fédérale et une autre partie ont convenu par écrit de renvoyer à la Cour fédérale pour détermination, à condition que l'objet de l'accord réponde également aux deux autres éléments du critère énoncé dans l'arrêt *ITO*. Ainsi, pour qu'un accord puisse permettre de présenter une affaire devant la Cour fédérale en vertu de l'alinéa 17(3)b) de la LCF, il doit concerner une loi du Canada, au sens de l'article 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, et il doit exister un ensemble de règles de droit fédérales qui soit essentiel à la solution du litige et qui constitue le fondement de l'attribution légale de compétence.

[84] Comme les deux derniers éléments du critère énoncé dans l'arrêt *ITO* sont satisfaits dans la présente affaire, il s'ensuit que la clause de reconnaissance est suffisante pour donner compétence à la Cour fédérale d'interpréter et d'exécuter l'accord de règlement avec la PNP.

[85] La Saskatchewan affirme que l'alinéa 17(3)b) de la LCF ne doit pas être interprété de cette façon, puisque les parties ne peuvent conférer une compétence à un tribunal en vertu d'un accord, se fondant principalement sur la décision *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Commission canadienne des transports*, [1988] 2 C.F. 437 (1^{re} inst.) (*CCFNC*) et la décision *Greeley* pour soutenir sa proposition. Même si nous sommes d'accord avec la Saskatchewan que les parties ne peuvent conférer une compétence à un tribunal en vertu d'un accord, à moins que la loi constitutive du tribunal ne prévoie le contraire, ce n'est pas ce qui se passe lorsque l'alinéa 17(3)b) de la LCF est invoqué avec succès. Lorsque l'alinéa 17(3)b) de la LCF s'applique, la compétence est conférée par une disposition législative et non en vertu d'un accord. De plus, les décisions *CCFNC* et *Greeley* ne sont d'aucune aide à la Saskatchewan, puisqu'aucune ne concerne un accord avec la Couronne fédérale en vertu duquel les parties ont convenu de soumettre tout litige à la compétence de la Cour fédérale. Par conséquent, ces affaires sont faciles à distinguer de celle qui nous occupe.

[86] La Saskatchewan se fonde également sur la récente décision de la Cour dans l'arrêt *Toney* pour

Federal Court’s jurisdiction. There, the majority read section 22 of the FCA narrowly and determined that the grant of jurisdiction in matters of navigation and shipping “between subject and subject as well as otherwise” did not extend to the Crown in right of a province, due to the lack of specificity in the FCA to bind the Crown in right of a province in matters of navigation and shipping. The Court thus found that the principles of Crown immunity prevented section 22 from applying to the Crown in right of Alberta. In our view, this case is likewise of no assistance to Saskatchewan because the case did not concern paragraph 17(3)(b) of the FCA and Alberta had not signed an attornment agreement similar to Section 20.19 of the PFN Settlement Agreement. *Toney* is thus likewise readily distinguishable.

[87] After this case was taken under reserve, counsel for Saskatchewan wrote to the Court to make additional submissions based on the recent decision of the Saskatchewan Court of Appeal in *Saskatchewan v. Saskatchewan Government and General Employees Union*, 2016 SKCA 56, 476 Sask. R. 306 (*Saskatchewan v. SGEU*), which, he argued, stands for the proposition that negotiated agreements cannot dictate the interpretation of a statute. We believe that counsel ought not have made these additional submissions without permission of the Court, but, despite this, have decided to address the substance of counsel’s submissions.

[88] We disagree that *Saskatchewan v. SGEU* stands for the proposition advanced as the case involved the assessment of the reasonableness of an arbitrator’s decision that declined to give effect to the terms in a collective agreement that conflicted with statutory provisions. However, even if *Saskatchewan v. SGEU* could be viewed as standing for the proposition that negotiated agreements cannot dictate the interpretation of a statute, such proposition is irrelevant to the present case, which turns on the effect to be given to a negotiated attornment agreement in light of the correct interpretation of the FCA. For the reasons set out above, we believe that the

appuyer ses objections sur la compétence de la Cour fédérale. Dans cet arrêt, la Cour, à la majorité, a interprété de façon étroite l’article 22 de la LCF et a déterminé que l’attribution de compétence dans les affaires concernant la navigation et la marine marchande « opposant notamment des administrés » ne s’appliquait pas à la Couronne du chef d’une province, parce que la LCF n’exprime pas de façon claire une intention de lier la Couronne du chef d’une province dans les affaires concernant la navigation et la marine marchande. La Cour a donc conclu que les principes d’immunité de la Couronne empêchaient l’article 22 de s’appliquer à la Couronne du chef de l’Alberta. À notre avis, cette affaire n’aide vraisemblablement pas la cause de la Saskatchewan, parce qu’il n’y était pas question de l’alinéa 17(3)(b) de la LCF et que l’Alberta n’avait pas signé une clause de reconnaissance semblable à l’article 20.19 de l’accord de règlement avec la PNP. Par conséquent, l’arrêt *Toney* est facile à distinguer de l’affaire qui nous occupe.

[87] Une fois la présente affaire prise en délibéré, l’avocat de la Saskatchewan a écrit à la Cour pour présenter des observations supplémentaires fondées sur la récente décision de la Cour d’appel de la Saskatchewan dans l’arrêt *Saskatchewan v. Saskatchewan Government and General Employees Union*, 2016 SKCA 56, 476 Sask. R. 306 (*Saskatchewan v. SGEU*), laquelle, allègue-t-il, étaye la thèse voulant que les accords négociés ne puissent pas dicter l’interprétation d’une loi. Nous sommes d’avis que l’avocat n’aurait pas dû présenter ces observations supplémentaires sans l’autorisation de la Cour, mais malgré cela, nous avons décidé d’examiner en substance ses observations.

[88] Nous ne sommes pas d’avis que l’arrêt *Saskatchewan v. SGEU* étaye la thèse avancée, puisqu’il s’agissait de l’évaluation du caractère raisonnable de la décision d’un arbitre ayant refusé de donner effet aux conditions d’une convention collective contraires à des dispositions législatives. Toutefois, même si l’arrêt *Saskatchewan v. SGEU* peut être considéré comme étayant la thèse selon laquelle des accords négociés ne peuvent pas dicter l’interprétation d’une loi, cette thèse n’est pas pertinente à la cause en l’espèce qui concerne l’effet à donner à un accord de reconnaissance négocié à la lumière de l’interprétation juste de la LCF. Pour les

combined effect of the attornment clause in the PFN Settlement Agreement and paragraph 17(3)(b) of the FCA is to provide the Federal Court with exclusive jurisdiction over the portions of the PFN's claim which ask the Court to interpret and enforce the PFN Settlement Agreement. We therefore conclude that the appellant's appeal fails with respect to the portions of the PFN's claim which ask the Court to interpret and enforce the PFN Settlement Agreement.

[89] However, the Federal Court does not possess jurisdiction over the portion of the claim as it is currently pleaded that is set out in paragraphs 41 to 56 of the statement of claim and that alleges a breach by Saskatchewan of its duty to consult prior to awarding mineral rights to third parties in connection with the Legacy Mining Project. This claim is distinct from the claims that relate to the PFN Settlement Agreement, and the attornment clause in section 20.19 of the PFN Settlement Agreement is inapplicable to it. There is accordingly no basis for Federal Court jurisdiction over this duty to consult claim advanced against Saskatchewan as the latter has not attorned to the jurisdiction of the Court in respect of it. Paragraph 17(3)(b) of the FCA is also inapplicable to this duty to consult claim, which, as currently pleaded, arises outside the PFN Settlement Agreement. There is thus no basis for the Federal Court's jurisdiction over this portion of the PFN's claim, and under the case law relied upon by Saskatchewan (referred to in paragraph 50, above), this portion of the claim must be struck as the allegation made in paragraphs 41 to 56 of the statement of claim are unrelated to the PFN Settlement Agreement.

VI. Conclusion and Proposed Disposition

[90] We would therefore strike paragraphs 41 to 56 of the statement of claim, with leave to amend them to clarify how the grant of mineral rights to third parties in connection with the Legacy Mining Project constitutes a breach of the PFN Settlement Agreement. We would also strike paragraph 1, with leave to amend, as the claims in

motifs précités, nous sommes d'avis que l'effet combiné de la clause de reconnaissance dans l'accord de règlement avec la PNP et de l'alinéa 17(3)b) de la LCF est d'attribuer à la Cour fédérale une compétence exclusive sur les parties de la revendication de la PNP où elle demande à la Cour d'interpréter et d'appliquer l'accord de règlement avec la PNP. Par conséquent, nous rejetons l'appel en ce qui concerne les parties de la revendication de la PNP où elle demande à la Cour d'interpréter et d'appliquer l'accord de règlement avec la PNP.

[89] Toutefois, la Cour fédérale n'a pas compétence sur la partie de la revendication dans sa forme actuelle énoncée aux paragraphes 41 à 56 de la déclaration et qui allègue que la Saskatchewan a manqué à son devoir de consulter avant d'accorder des droits miniers à des tiers en lien avec le projet minier Legacy. Cette revendication se distingue de celles qui ont trait à l'accord de règlement avec la PNP, et la clause de reconnaissance de l'article 20.19 de l'accord de règlement avec la PNP ne peut s'appliquer à cette dernière. Par conséquent, il n'existe aucun fondement à la compétence de la Cour fédérale à l'égard de la revendication contre la Saskatchewan concernant son devoir de consulter, puisque la Saskatchewan n'a pas reconnu la compétence de la Cour à cet égard. L'alinéa 17(3)b) de la LCF ne peut pas non plus s'appliquer à cette revendication concernant un devoir de consulter, laquelle, dans sa forme actuelle, n'est pas liée à l'accord de règlement avec la PNP. Par conséquent, il n'existe aucun fondement à la compétence de la Cour fédérale sur cette partie de la revendication de la PNP, et en vertu de la jurisprudence invoquée par la Saskatchewan (dont il est question au paragraphe 50 précité), cette partie de la revendication doit être radiée, puisque l'allégation présentée dans les paragraphes 41 à 56 de la déclaration n'a pas de lien avec l'accord de règlement avec la PNP.

VI. Conclusion et dispositif proposé

[90] Nous radierions donc les paragraphes 41 à 56 de la déclaration et donnerions l'autorisation de les modifier pour clarifier en quoi l'octroi de droits miniers à des tiers en lien avec le projet minier Legacy constitue un manquement à l'accord de règlement avec la PNP. Nous radierions également le paragraphe 1, et donnerions

the prayer for relief that are within the Federal Court's jurisdiction are intertwined with those that are not. The easiest course is therefore to strike the paragraph and provide the PFN with the opportunity to amend the prayer for relief so it seeks the remedies flowing from the interpretation and enforcement of the PFN Settlement Agreement against Saskatchewan and Canada and seeks the balance of the remedies against only Canada.

[91] We realize that the potential bifurcation of the claim against Saskatchewan may not be the preferred manner for the PFN to advance its various claims, but believe this is what section 20.19 of the PFN Settlement Agreement requires. Moreover, the claims to interpret and enforce the PFN Settlement Agreement and for breach of an unrelated duty to consult are conceptually distinct and can therefore be litigated separately. If this is believed to be too cumbersome, it would be open to the parties, in accordance with section 20.11 of the PFN Settlement Agreement, to sign an amending agreement to confer jurisdiction over the entire dispute on the Court of Queen's Bench in Saskatchewan.

[92] Finally, we wish to comment on the practical issue raised by Saskatchewan relating to the fact that other claims similar to the PFN's have come before the Court of Queen's Bench in Saskatchewan, which we have concluded does not possess jurisdiction over them: see, for example *Chief Austin Bear v. Government of Saskatchewan*, 2010 SKQB 342, 365 Sask. R. 150 (*Bear* 2010); *Bear v. Saskatchewan*, 2012 SKQB 232, [2012] 4 C.N.L.R. 53; *One Arrow First Nation v. Saskatchewan*, [2000] 1 C.N.L.R. 162 (Sask. Q.B.). It appears that the jurisdictional point was not argued in these cases so they provide no precedent on the issue. Interestingly, however, the Saskatchewan Court of Queen's Bench in *Bear* 2010 observed in passing that the attornment clause agreed upon in the Muskoday Settlement Agreement, which is identical to section 20.19 of the PFN Settlement Agreement, could be an impediment to the Muskoday First Nation's action before the Court of

l'autorisation de le modifier, puisque les revendications de la demande de redressement qui relèvent de la compétence de la Cour fédérale sont étroitement liées à celles qui ne relèvent pas de cette même compétence. La mesure la plus simple à appliquer est par conséquent de radier le paragraphe et de donner à la PNP la possibilité de modifier sa demande de redressement pour exercer des recours découlant de l'interprétation et de l'application de l'accord de règlement avec la PNP contre la Saskatchewan et le Canada et exercer le reste des recours uniquement contre le Canada.

[91] Nous sommes conscients que la bifurcation potentielle de la revendication contre la Saskatchewan n'est peut-être pas ce que souhaiterait la PNP pour exposer ses diverses revendications, mais nous croyons que c'est ce qu'exige l'article 20.19 de l'accord de règlement avec la PNP. Qui plus est, les revendications visant l'interprétation et l'application de l'accord de règlement avec la PNP et un manquement à un devoir de consulter non lié sont théoriquement distinctes et peuvent par conséquent être débattues séparément. Si cela semble trop lourd, les parties sont libres, conformément à l'article 20.11 de l'accord de règlement avec la PNP, de signer un accord modificateur pour conférer la compétence pour l'ensemble du litige à la Cour du Banc de la Reine de la Saskatchewan.

[92] Enfin, nous souhaitons commenter la question pratique soulevée par la Saskatchewan relativement au fait que d'autres revendications semblables à celle de la PNP ont été entendues par la Cour du Banc de la Reine de la Saskatchewan, laquelle, selon nos conclusions, n'a pas compétence sur ces revendications : voir, par exemple, l'arrêt *Chief Austin Bear v. Government of Saskatchewan*, 2010 SKQB 342, 365 Sask. R. 150 (*Bear* 2010); l'arrêt *Bear v. Saskatchewan*, 2012 SKQB 232, [2012] 4 C.N.L.R. 53; l'arrêt *One Arrow First Nation v. Saskatchewan*, [2000] 1 C.N.L.R. 162, 1999 CanLII 12857 (B.R. Sask.). Il semble que la question de la compétence n'a pas été soulevée dans les arrêts précités et ils n'offrent donc aucune jurisprudence sur la question. Toutefois, autre détail intéressant, la Cour du Banc de la Reine de la Saskatchewan a noté en passant, dans l'arrêt *Bear* 2010, que la clause de reconnaissance convenue dans l'accord de règlement avec la

Queen's Bench if Canada remained as a party to the action.

[93] It may well be open to the parties in the cases that are proceeding before the Saskatchewan courts to treat the pleadings as an agreement to amend the attornment clause, necessitated by virtue of circumstances, and to be an agreement within the scope of section 21.01 of the Framework Agreement (or other like provision in a later settlement agreement, if applicable) that was required in good faith to fulfill the spirit and intent of the agreement. Were this possible, this other litigation could continue to proceed before the Saskatchewan courts. That, however, is not a matter for this Court to rule on and is rather a matter for the Saskatchewan courts to decide.

[94] Success in this matter being divided, we would propose that each party bear its own costs of this appeal and in the Federal Court.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

[95] PELLETIER J.A. (concurring reasons): I agree with the disposition of this appeal proposed by my colleagues. However, I believe that there is a line of reasoning which supports my colleagues' conclusion as to the effect of paragraph 17(3)(b) of the *Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7 (the FCA) but which is also capable of supporting Federal Court jurisdiction on a stand-alone basis if, for whatever reason, the argument as to paragraph 17(3)(b) should be found wanting.

[96] Like my colleagues, I agree that Saskatchewan's argument as to Crown immunity must fail. For the purposes of this discussion, Crown immunity deals with whether the Crown is bound by legislation of general application. But, in this case, the source of the Crown's obligation is contractual, not legislative. The Supreme

Première Nation Muskoday, laquelle est identique à l'article 20.19 de l'accord de règlement avec la PNP, pourrait constituer une entrave à l'action intentée par la Première Nation Muskoday devant la Cour du Banc de la Reine de la Saskatchewan si le Canada devait demeurer partie à l'action.

[93] Les parties pourraient, dans les affaires entendues devant les tribunaux de la Saskatchewan, traiter les plaidoyers comme un accord pour modifier la clause de reconnaissance, nécessaire en vertu des circonstances, et comme un accord au sens de l'article 21.01 de l'accord-cadre (ou d'une disposition semblable dans un accord de règlement ultérieur, le cas échéant) véritablement nécessaire pour respecter l'esprit et l'intention de l'accord. Si cela était possible, cet autre litige pourrait continuer d'être entendu devant les tribunaux de la Saskatchewan. Toutefois, cette question ne relève pas de la Cour; il s'agit plutôt d'une question que devront trancher les tribunaux de la Saskatchewan.

[94] Compte tenu du succès partagé obtenu en l'espèce, nous proposerions que chacune des parties paye ses propres dépens afférents au présent appel et à la Cour fédérale.

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

[95] LE JUGE PELLETIER, J.C.A. (motifs concordants) : Je suis d'accord avec l'issue du présent appel proposée par mes collègues. Cependant, je crois qu'il existe un raisonnement appuyant la conclusion de mes collègues quant à l'effet de l'alinéa 17(3)b de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7 (la LCF), et qui est également capable d'appuyer la compétence de la Cour fédérale à lui seul si, pour une quelconque raison, l'argument de l'alinéa 17(3)b se révélait insuffisant.

[96] À l'instar de mes collègues, je suis d'avis que l'argument de la Saskatchewan quant à l'immunité de la Couronne doit être rejeté. Aux fins de la présente discussion, en ce qui a trait à l'immunité de la Couronne, il s'agit de déterminer si la Couronne est liée par une loi d'application générale. Cependant, en l'espèce, la source

Court has made it clear that Crown immunity has no application to the Crown's contractual obligations:

The rules respecting the liability of the Crown therefore differ depending on whether the source of the obligation is contractual or legislative. The Crown is bound by a contractual obligation in the same manner as an individual, whereas as a general rule it is not bound by an obligation resulting from the law alone unless it is mentioned in it. This also means that subject possibly to a limited number of exceptions which would not apply here in any event, the rights and prerogatives of the Crown cannot be invoked to limit or alter the terms of a contract, which comprises not only what is expressly provided in it but also everything that normally results from it according to usage or the law.

(Bank of Montreal v. Attorney General (Quebec), [1979] 1 S.C.R. 565, at page 574.)

[97] As a result, Saskatchewan cannot claim Crown immunity in respect of its contractual obligation under the PFN Settlement Agreement. Of course, the fact that Saskatchewan is not immune from suit does not mean that the Federal Court therefore has jurisdiction over it.

[98] The contractual term which gives rise to the issue of jurisdiction is section 20.19 of the PFN Settlement Agreement, reproduced below for ease of reference:

Notwithstanding Article 19, save and except for those questions to which arbitration has been agreed to in section 19.02, in the event the parties concerned are unable to agree on any matter, including a question of interpretation of any term, covenant, condition or provision of this Agreement, the determination of any such disagreement and the enforcement thereof, shall be within the exclusive jurisdiction of the Federal Court of Canada.

Article 19 deals with arbitration and section 19.02 identifies the matters which are to be resolved by arbitration.

[99] It may be useful to begin with a discussion of those matters which cannot be the subject of exclusive

de l'obligation de la Couronne est contractuelle, et non législative. La Cour suprême a clairement précisé que l'immunité de la Couronne ne s'applique pas aux obligations contractuelles de la Couronne.

Les règles relatives à la responsabilité de la Couronne sont donc différentes selon que la source de l'obligation est contractuelle ou législative. La Couronne est liée par une obligation contractuelle de la même manière qu'un particulier alors qu'en règle générale, elle ne l'est pas par une obligation qui découle de la loi seule à moins d'y être nommée. C'est dire également que sous la réserve possible d'un nombre limité d'exceptions qui de toute façon ne sauraient s'appliquer ici, les droits ou prérogatives de la Couronne ne peuvent être invoqués pour limiter ou modifier le contenu d'un contrat qui comprend non seulement ce qui y est expressément stipulé, mais également tout ce qui en découle normalement suivant l'usage ou la loi.

(Banque de Montréal c. Procureur général (Québec), [1979] 1 R.C.S. 565, à la page 574.)

[97] Ainsi, la Saskatchewan ne peut pas invoquer l'immunité de la Couronne concernant son obligation contractuelle en vertu de l'accord de règlement avec la PNP. Naturellement, le fait que la Saskatchewan ne bénéficie pas de l'immunité à l'égard de poursuites ne signifie pas que la Cour fédérale a forcément compétence sur elle.

[98] La condition contractuelle qui donne lieu à la question de compétence est l'article 20.19 de l'accord de règlement avec la PNP, reproduit ci-dessous par souci de commodité :

[TRADUCTION] Nonobstant l'article 19, à l'exception des questions à l'égard desquelles il a été convenu de procéder à l'arbitrage aux termes de l'article 19.02 en cas de différend entre les parties, notamment sur une question d'interprétation d'un terme, d'un engagement, d'une condition ou d'une disposition du présent accord, le règlement de pareil différend et l'exécution y afférente relèvent de la compétence exclusive de la Cour fédérale du Canada.

L'article 19 traite d'arbitrage et l'article 19.02 énonce les questions qui peuvent être résolues par l'arbitrage.

[99] Il peut être utile de commencer par une discussion au sujet de ces questions qui ne peuvent être assujetties

Federal Court jurisdiction pursuant to section 20.19. It can be said with some confidence that allegations and claims for relief in the statement of claim which are unrelated to the interpretation or enforcement of the PFN Settlement Agreement are outside the scope of section 20.19. Pasqua First Nation cannot rely on section 20.19 to compel either Canada or Saskatchewan to litigate matters which do not arise out of the agreement in the Federal Court.

[100] The statement of claim is 68 paragraphs long and, while it pleads the terms of the PFN Settlement Agreement, it also contains some allegations which do not appear to arise out of the agreement. Saskatchewan says, at paragraph 20 of its memorandum of fact and law, that Pasqua First Nation seeks “declarations of constitutional rights and obligations that exist outside the Agreement’s terms”. Assuming Saskatchewan’s characterization to be correct, any such claims or allegations would not be subject to section 20.19. My colleagues point out that the pleadings with respect to the Legacy Mining Project fall into this category. I agree with them and I agree with their proposed disposition of those pleadings.

[101] That said, the fact that specific allegations go beyond the scope of section 20.19 does not mean that the whole claim is therefore tainted. This brings us back to the issue of whether the Federal Court has jurisdiction over this claim, which in turn, brings us back to section 20.19.

[102] Saskatchewan’s principal argument is that it is not bound by section 20.19 because the Federal Court does not have jurisdiction over it in the absence of a specific statutory grant of such jurisdiction. In making this argument, Saskatchewan invokes the first branch of the three-part test for Federal Court jurisdiction set out in *ITO–Int’l Terminal Operators v. Miida Electronics*, [1986] 1 S.C.R. 752 (*ITO*), at page 766:

1. There must be a statutory grant of jurisdiction by the federal Parliament.

à la compétence exclusive de la Cour fédérale en vertu de l’article 20.19. On peut affirmer avec une certaine certitude que les allégations et demandes de recours dans la déclaration qui n’ont pas de lien avec l’interprétation ou l’application de l’accord de règlement avec la PNP ne relèvent pas de l’article 20.19. La Première Nation de Pasqua ne peut pas invoquer l’article 20.19 pour obliger le Canada ou la Saskatchewan à porter devant la Cour fédérale des questions qui ne découlent pas de l’accord.

[100] La déclaration fait 68 paragraphes et même si elle fait valoir les modalités de l’accord de règlement avec la PNP, elle contient également certaines allégations qui ne semblent pas découler de l’accord. La Saskatchewan dit, au paragraphe 20 de son mémoire des faits et du droit, que la Première Nation de Pasqua cherche [TRADUCTION] « des déclarations de droits et obligations constitutionnels qui existent en dehors des modalités de l’accord ». En supposant que la Saskatchewan ait raison, de telles revendications ou allégations ne pourraient être assujetties à l’article 20.19. Mes collègues soulignent que les plaidoyers concernant le projet minier Legacy tombent dans cette catégorie. Je suis d’accord avec eux et avec leur décision proposée relative aux plaidoyers.

[101] Cela dit, le fait que des allégations précises dépassent la portée de l’article 20.19 ne signifie pas que l’ensemble de la revendication est par conséquent viciée. Cela nous ramène à la question de savoir si la Cour fédérale a compétence sur cette revendication, qui en retour nous ramène à l’article 20.19.

[102] Le principal argument de la Saskatchewan est qu’elle n’est pas liée par l’article 20.19 parce que la Cour fédérale n’a pas compétence sur elle en l’absence d’une attribution précise d’une telle compétence par une loi. En présentant cet argument, la Saskatchewan invoque le premier élément du critère à trois volets applicable à la compétence de la Cour fédérale établi dans l’arrêt *ITO–Int’l Terminal Operators c. Miida Electronics*, [1986] 1 R.C.S. 752 (*ITO*), à la page 766 :

1. Il doit y avoir attribution de compétence par une loi du Parlement fédéral.

2. There must be an existing body of federal law which is essential to the disposition of the case and which nourishes the statutory grant of jurisdiction.
3. The law on which the case is based must be “a law of Canada” as the phrase is used in s. 101 of the *Constitution Act, 1867*.

[103] It is important to be clear about the defect in jurisdiction which is being alleged. My colleagues, relying on *Roberts v. Canada*, [1989] 1 S.C.R. 322 (*Roberts*) have concluded that the second and third branches of the *ITO* test are satisfied. I agree with their analysis. Furthermore, it appears to me that *Roberts* is a full answer to Saskatchewan’s plea that no law of Canada underlies Pasqua First Nation’s claim:

I would conclude therefore that “laws of Canada” are exclusively required for the disposition of this appeal, namely *the relevant provisions of the Indian Act*, the act of the federal executive pursuant to the *Indian Act* in setting aside the reserve in issue for the use and occupancy of one or other of the two claimant Bands, and *the common law of aboriginal title which underlies the fiduciary obligations of the Crown to both Bands*. The remaining two elements of the test set out in *ITO, supra*, are accordingly satisfied.

(*Roberts*, at page 340; emphasis added.)

[104] While the issue here is not the same as it was in *Roberts*, it rests upon the same laws of Canada.

[105] That leaves the first branch of the test to be satisfied.

[106] As between the Pasqua First Nation and Canada, the statutory grant of jurisdiction can be found in either subsection 17(1) of the FCA since the action is one in which “relief is claimed against the Crown” or in paragraph 17(2)(b) as a claim arising “out of a contract entered into by or on behalf of the Crown”.

2. Il doit exister un ensemble de règles de droit fédérales qui soit essentiel à la solution du litige et constitue le fondement de l’attribution légale de compétence.
3. La loi invoquée dans l’affaire doit être « une loi du Canada » au sens où cette expression est employée à l’art. 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

[103] Il est important d’être clair sur le défaut de compétence qui est allégué. Mes collègues, s’appuyant sur l’arrêt *Roberts c. Canada*, [1989] 1 R.C.S. 322 (*Roberts*), ont conclu que les deuxième et troisième éléments du critère énoncé dans l’arrêt *ITO* étaient respectés. Je suis d’accord avec leur analyse. Qui plus est, il m’apparaît que l’arrêt *Roberts* répond entièrement au plaidoyer de la Saskatchewan qu’aucune loi du Canada ne sous-tend la revendication de la Première Nation de Pasqua :

Je suis donc d’avis de conclure que seules les « lois du Canada » sont requises pour résoudre le présent pourvoi, savoir *les dispositions pertinentes de la Loi sur les Indiens*, l’acte que l’exécutif fédéral a accompli conformément à la *Loi sur les Indiens* en mettant de côté la réserve en cause pour l’usage et l’occupation de l’une ou de l’autre des deux bandes requérantes, et *la common law du titre aborigène qui sous-tend les obligations de fiduciaire qu’a la Couronne envers les deux bandes*. Les deux autres éléments du critère établi dans l’arrêt *ITO*, précité, sont en conséquence respectés.

(Arrêt *Roberts*, à la page 340; non souligné dans l’original.)

[104] Même si la question en cause ici n’est pas la même que dans l’arrêt *Roberts*, elle repose sur les mêmes lois du Canada.

[105] Il reste le premier élément du critère à satisfaire.

[106] En ce qui concerne la Première Nation de Pasqua et le Canada, l’attribution de compétence peut être trouvée au paragraphe 17(1) de la LCF, puisque l’action intentée est un cas « de demande de réparation contre la Couronne » ou à l’alinéa 17(2)b), puisque la demande est motivée par « un contrat conclu par ou pour la Couronne ».

[107] As a result, the Federal Court has jurisdiction over Canada and over the subject matter of the litigation, whether it be considered from the point of view of substantive law, the Crown's obligations to Aboriginal peoples, or from the point of view of the enforcement of a contract made by the Crown. On the other hand, Saskatchewan argues that the Federal Court lacks subject-matter jurisdiction over Saskatchewan Crown lands. This, I believe, misses the point. Saskatchewan received those lands subject to the reservation that they would be re-conveyed to the federal Crown if they were required to satisfy the federal Crown's treaty obligations, a condition to which Saskatchewan agreed. This agreement underpins Saskatchewan's obligations under the PFN Settlement Agreement, which obligations arise from and give effect to federal common law and to the *Indian Act* relating to Indian lands, as well as to the *Saskatchewan Treaty Land Entitlement Act*, S.C. 1993, c. 11 and the *Claim Settlements (Alberta and Saskatchewan) Implementation Act*, S.C. 2002, c. 3. As a result, the Federal Court has subject-matter jurisdiction, as regards Saskatchewan Crown lands, to the extent provided in the PFN Settlement Agreement.

[108] This leaves the issue of jurisdiction over the person which, once again, brings us back to section 20.19. Saskatchewan refers to this provision as an attornment clause but for private international law purposes, I believe that it would be characterized as a choice of forum or forum selection clause. Notwithstanding the difference in characterization, a forum selection clause must necessarily imply that the parties will submit to, or attorn to, the jurisdiction of the agreed-upon forum, otherwise the clause would serve no useful purpose.

[109] Saskatchewan seeks to undo its attornment to the jurisdiction of the Federal Court by arguing that jurisdiction cannot be created by consent. It cites a number of cases in support of that proposition: *Hupacasath First Nation v. Canada (Foreign Affairs)*, 2015 FCA 4, 379 D.L.R. (4th) 737, at paragraph 38; *Merck Frosst Canada Inc. v. Apotex Inc.*, [1997] 2 F.C. 561 (C.A.), at paragraph 10; *Armeco Construction Ltd. v. Canada* (1995),

[107] Ainsi, la Cour fédérale a compétence sur le Canada et sur l'objet du litige, qu'on le considère du point de vue des règles juridiques de fond, des obligations de la Couronne envers les peuples autochtones, ou encore du point de vue de l'exécution d'un contrat conclu par la Couronne. Toutefois, la Saskatchewan allègue que la Cour fédérale n'a pas compétence sur l'objet du litige en ce qui concerne les terres de la Couronne de la Saskatchewan. Cette allégation n'est, selon moi, pas pertinente. La Saskatchewan a reçu ces terres sous réserve qu'elles soient à nouveau cédées à la Couronne fédérale au cas où elle en aurait besoin pour satisfaire à ses obligations en vertu de traités, condition à laquelle a souscrit la Saskatchewan. Cette entente sous-tend les obligations de la Saskatchewan en vertu de l'accord de règlement avec la PNP, obligations qui découlent de la common law fédérale et de la *Loi sur les Indiens* relativement aux terres des Indiens, et y donnent effet, de même que de la *Loi sur les droits fonciers issus de traités en Saskatchewan*, L.C. 1993, ch. 11 et de la *Loi sur la mise en œuvre de mesures concernant le règlement de revendications (Alberta et Saskatchewan)*, L.C. 2002, ch. 3. Ainsi, la Cour fédérale a compétence sur l'objet du litige, en ce qui concerne les terres de la Couronne de la Saskatchewan, dans la mesure prévue dans l'accord de règlement avec la PNP.

[108] Reste la question de la compétence sur la personne qui, une fois encore, nous ramène à l'article 20.19. La Saskatchewan fait référence à cette disposition comme à une clause de reconnaissance. Toutefois, aux fins du droit international privé, je crois que cette clause serait considérée comme une clause d'élection de for. Nonobstant la différence de caractérisation, une clause d'élection de for doit nécessairement laisser sous-entendre que les parties se soumettront, ou s'en remettront, à la compétence de l'instance décisionnelle convenue, autrement la clause ne servirait à rien.

[109] La Saskatchewan cherche à annuler son acquiescement à la compétence de la Cour fédérale en affirmant que la compétence ne peut être créée par consentement. Elle cite plusieurs précédents qui appuient cette proposition : l'arrêt *Première Nation des Hupacasath c. Canada (Affaires étrangères)*, 2015 CAF 4, au paragraphe 38; la décision *Merck Frosst Canada Inc. c. Apotex Inc.*, [1997] 2 C.F. 561 (C.A.), au paragraphe 10;

94 F.T.R. 314, [1995] F.C.J. No. 473 (T.D.) (QL), at paragraph 25, affd 103 F.T.R. 240, [1995] F.C.J. No. 1561 (C.A.) (QL); *Canadian National Railway Co. v. Canadian Transport Commission*, [1988] 2 F.C. 437 (T.D.), at page 449. To the extent that these cases stand for the proposition that (a) an agreement among counsel as to a point of law does not bind the Court, or (b) subject-matter jurisdiction cannot be created by consent, I have no quarrel with them. However, none of these cases stand for the proposition that jurisdiction over the person cannot arise by agreement.

[110] The Supreme Court has held that choice of forum clauses should be given effect, unless there is “strong cause” for not doing so: *Z.I. Pompey Industrie v. ECU-Line N.V.*, 2003 SCC 27, [2003] 1 S.C.R. 450 (*Z.I. Pompey*). While the issue in *Z.I. Pompey* was the test to be applied with respect to an application for a stay of a proceeding in the Federal Court on the basis that the parties had chosen another forum in their contract (in that case, a bill of lading), the Court’s comments with respect to choice of forum or forum selection clauses are of general application:

Forum selection clauses are common components of international commercial transactions, and are particularly common in bills of lading. They have, in short, “been applied for ages in the industry and by the courts”: Décarý J.A. in *Jian Sheng*, *supra*, at para. 7. These clauses are generally to be encouraged by the courts as they create certainty and security in transaction, derivatives of order and fairness, which are critical components of private international law: La Forest J. in *Morguard Investments Ltd. v. De Savoye*, [1990] 3 S.C.R. 1077, at pp. 1096-97; *Holt Cargo Systems Inc. v. ABC Containerline N.V. (Trustees of)*, [2001] 3 S.C.R. 907, 2001 SCC 90, at paras. 71-72.... In the context of international commerce, order and fairness have been achieved at least in part by application of the “strong cause” test. This test rightly imposes the burden on the plaintiff to satisfy the court that there is good reason it should not be bound by the forum selection clause. *It is essential that courts give full weight to the desirability of holding contracting parties to their agreements*. There is no reason to consider forum selection clauses to be non-responsibility clauses in disguise.

la décision *Armeco Construction Ltd. c. Canada*, [1995] A.C.F. n° 473 (1^{re} inst.) (QL), au paragraphe 25, conf. par [1995] A.C.F. n° 1561 (C.A.) (QL); la décision *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Commission canadienne des transports*, [1988] 2 C.F. 437 (1^{re} inst.), à la page 449. Dans la mesure où cette jurisprudence étaye la thèse selon laquelle a) un consentement des avocats sur une question de droit ne lie pas la Cour; ou b) la compétence sur l’objet du litige ne peut être créée par consentement, je ne la remets pas en question. Toutefois, aucun de ces précédents n’étaye la thèse selon laquelle la compétence sur la personne ne peut découler d’un accord.

[110] La Cour suprême a conclu qu’il fallait donner effet aux clauses d’élection de for, à moins qu’il n’existe des « motifs sérieux » de ne pas le faire : arrêt *Z.I. Pompey Industrie c. ECU-Line N.V.*, 2003 CSC 27, [2003] 1 R.C.S. 450 (*Z.I. Pompey*). Bien que la question en litige dans l’arrêt *Z.I. Pompey* concernait le critère à appliquer relativement à une demande de suspension des procédures devant la Cour fédérale parce que les parties avaient choisi une autre instance dans leur contrat (un connaissance, en l’espèce), les commentaires de la Cour suprême quant aux clauses d’élection de for sont d’application générale :

Des clauses d’élection de for sont stipulées couramment dans le cadre d’opérations commerciales internationales et spécialement dans les connaissements. En somme, elles « sont appliquées depuis toujours dans l’industrie et par les tribunaux » : le juge Décarý dans *Jian Sheng*, précité, au par. 7. Les tribunaux doivent généralement leur faire bon accueil, car elles confèrent aux opérations la certitude et la sûreté dérivées des principes fondamentaux du droit international privé que sont l’ordre et l’équité : le juge La Forest dans *Morguard Investments Ltd. c. De Savoye*, [1990] 3 R.C.S. 1077, p. 1096-1097; *Holt Cargo Systems Inc. c. ABC Containerline N.V. (Syndics de)*, [2001] 3 R.C.S. 907, 2001 CSC 90, aux par. 71-72 [...] Dans le contexte du commerce international, l’ordre et l’équité sont attribuables, du moins en partie, à l’application du critère des « motifs sérieux ». Suivant ce critère, il incombe à juste titre au demandeur de convaincre la cour qu’un motif valable justifie qu’il ne soit pas lié par la clause d’élection de for. Il est essentiel que les tribunaux accordent l’importance voulue au fait qu’il est souhaitable de contraindre les parties contractantes à respecter leurs engagements. Rien ne justifie qu’une clause d’élection de

(*Z.I. Pompey*, at paragraph 20; emphasis added.)

[111] Everything that the Supreme Court said about the need to give full effect to forum selection clauses applies equally to the implied agreement to attorn to the jurisdiction of the agreed-upon forum.

[112] In order to place the Supreme Court’s decision in context, it is necessary to consider its earlier decision in *Morguard Investments Ltd. v. De Savoye*, [1990] 3 S.C.R. 1077 (*Morguard*), in which the Court modified the principles of private international law by articulating a principled basis for the enforcement of provincial superior court judgments from one province to another. The Court’s reasoning rested on considerations as to the nature of Canada as a federal state and the need for order and fairness to ensure security of transactions:

... see Hessel E. Yntema, “The Objectives of Private International Law” (1957), 35 *Can. Bar Rev.* 721, at p. 741. As is evident throughout his article, what must underlie a modern system of private international law are principles of order and fairness, principles that ensure security of transactions with justice.

...

... I referred earlier to the principles of order and fairness that should obtain in this area of the law. Both order and justice militate in favour of the security of transactions.

(*Morguard*, at page 1097 and 1102.)

[113] The principles of order and fairness were raised to the level of constitutional imperatives in *Hunt v. T&N plc*, [1993] 4 S.C.R. 289, at pages 324 and 325. I take this to mean that in the application of principles derived from private international law in the context of the Canadian federation, Courts should give “full faith and

for soit assimilée à une clause d’exonération de responsabilité déguisée.

(Arrêt *Z.I. Pompey*, au paragraphe 20; non souligné dans l’original.)

[111] Tout ce qu’a dit la Cour suprême au sujet de la nécessité de donner effet aux clauses d’élection de for s’applique également dans le cas d’un accord implicite de se soumettre à la compétence de l’instance à laquelle ont convenu les parties.

[112] Pour replacer la décision de la Cour suprême en contexte, il faut examiner la décision qu’elle a prise antérieurement dans l’arrêt *Morguard Investments Ltd. c. De Savoye*, [1990] 3 R.C.S. 1077 (*Morguard*), où la Cour suprême a modifié les principes du droit international privé en affirmant un principe de base pour l’exécution des jugements d’une cour supérieure provinciale dans une autre province. Le raisonnement de la Cour suprême reposait sur des considérations relatives à la nature du Canada en tant qu’État fédéral et à la nécessité de principes d’ordre et d’équité pour garantir la sûreté des opérations :

[...] voir Hessel E. Yntema, « The Objectives of Private International Law » (1957), 35 *R. du B. can.* 721, à la p. 741. Comme le démontre tout son article, ce sont les principes d’ordre et d’équité, des principes qui assurent à la fois la justice et la sûreté des opérations qui doivent servir de fondement à un système moderne de droit international privé.

[...]

[...] J’ai déjà parlé des principes d’ordre et d’équité qui devraient s’appliquer à cette branche du droit. L’ordre et la justice militent tous les deux en faveur de la sécurité des opérations.

(Arrêt *Morguard*, aux pages 1097 et 1102.)

[113] Les principes d’ordre et d’équité ont été élevés au niveau d’impératifs constitutionnels dans l’arrêt *Hunt c. T&N plc*, [1993] 4 R.C.S. 289, aux pages 324 et 325. J’en conclus que, dans l’application des principes dérivés du droit international privé dans le contexte de la fédération canadienne, il devrait y avoir de la part des

credit” to the judgments of courts of other Canadian jurisdictions.

[114] Within that context, the Federal Court occupies a special position among Canadian superior courts as a statutory court. But, as was pointed out in *Canada (Human Rights Commission) v. Canadian Liberty Net*, [1998] 1 S.C.R. 626 (*Canadian Liberty Net*), at paragraph 34:

... But in my view, there is nothing in this articulation of the essentially remedial concept of inherent jurisdiction which in any way can be used to justify a narrow, rather than a fair and liberal, interpretation of federal statutes granting jurisdiction to the Federal Court. The legitimate proposition that the institutional and constitutional position of provincial superior courts warrants the grant to them of a residual jurisdiction over all federal matters where there is a “gap” in statutory grants of jurisdiction is entirely different from the proposition that federal statutes should be read to find “gaps” unless the words of the statute explicitly close them.

[115] This admonition is relevant to the search for a statutory basis for the Federal Court’s jurisdiction against Saskatchewan. It authorizes a “fair and liberal” reading of paragraph 17(3)(b) so that the Federal Court is enabled to assert the jurisdiction over Saskatchewan which the latter has contractually ceded. Failing that, it militates against a restrictive reading of the jurisprudence relating to Federal Court jurisdiction as, for example, in the case of choice of forum clauses or, for that matter, the *ITO* test itself.

[116] In this context, the Supreme Court’s decision in *Z.I. Pompey* goes a long way towards resolving the issue in this matter. There, the Supreme Court held that the Federal Court ought to have granted a stay of proceedings pending in that court on the basis of a choice of forum clause in which the parties agreed to litigate their differences in the courts of Antwerp. While *Z.I. Pompey* was a maritime case where the Federal Court enjoys a robust jurisdiction by virtue of section 22 of the FCA, the principles articulated in that case are, as noted above,

tribunaux une « reconnaissance totale » des jugements des tribunaux des autres provinces canadiennes.

[114] Dans ce contexte, la Cour fédérale, à titre de cour créée par une loi, occupe une position spéciale parmi les cours supérieures canadiennes. Cependant, comme on l’a souligné dans l’arrêt *Canada (Commission des droits de la personne) c. Canadian Liberty Net*, [1998] 1 R.C.S. 626 (*Canadian Liberty Net*), au paragraphe 34 :

[...] Toutefois, je suis d’avis que rien dans cet exposé de la notion essentiellement réparatrice de compétence inhérente ne peut être invoqué pour justifier une interprétation étroite, plutôt qu’une interprétation juste et libérale, des lois fédérales qui confèrent compétence à la Cour fédérale. La proposition légitime — selon laquelle la situation institutionnelle et constitutionnelle des cours supérieures provinciales justifie de leur reconnaître une compétence résiduelle sur toute matière fédérale en cas de « lacune » dans l’attribution législative des compétences — est entièrement différente de l’argument selon lequel il faut conclure à l’existence d’une « lacune » dans une loi fédérale à moins que le texte de cette loi ne comble explicitement la lacune en question.

[115] Cette mise en garde est pertinente à la quête d’un fondement législatif à la compétence de la Cour fédérale à l’égard de la Saskatchewan. Elle autorise une lecture « juste et libérale » de l’alinéa 17(3)b) permettant ainsi à la Cour fédérale d’affirmer sa compétence sur la Saskatchewan, compétence que lui a cédée cette dernière en vertu d’un contrat. Sinon, elle milite contre une lecture restrictive de la jurisprudence relative à la compétence de la Cour fédérale comme dans le cas des clauses d’élection de for ou, d’ailleurs, du critère énoncé dans l’arrêt *ITO* lui-même.

[116] Dans ce contexte, la décision de la Cour suprême dans l’arrêt *Z.I. Pompey* permet dans une large mesure de résoudre la question en litige dans la présente affaire. Dans cet arrêt, la Cour suprême a conclu que la Cour fédérale aurait dû accorder une suspension des procédures dont elle était saisie en raison de la clause d’élection de for par laquelle les parties ont convenu de soumettre leurs différends aux tribunaux d’Antwerp. Même si l’arrêt *Z.I. Pompey* touchait le droit maritime, où la Cour fédérale profite d’une solide compétence en vertu de

of general application: see, for example, *Momentous.ca Corp. v. Canadian American Association of Professional Baseball Ltd.*, 2012 SCC 9, [2012] 1 S.C.R. 359, at paragraph 9; *Microcell Communications Inc. v. Frey*, 2011 SKCA 136, [2012] 3 W.W.R. 423, at paragraphs 108 and 109; *Expedition Helicopters Inc. v. Honeywell Inc.*, 2010 ONCA 351, 100 O.R. (3d) 241.

[117] The same considerations which prompted the Supreme Court in *Z.I. Pompey* to hold that the Federal Court should give effect to choice of forum clauses when those clauses favour foreign courts must surely apply when those clauses favour the Federal Court, providing that the Federal Court has jurisdiction over the subject matter of the dispute.

[118] It appears to me to be contrary to the principles of order and fairness, as well as to security of transactions, to hold that the Federal Court does not have jurisdiction over a party who has attorned to its jurisdiction unless one can find a specific statutory grant of the power to give effect to choice of forum clauses. My colleagues have shown that paragraph 17(3)(b) is that specific statutory grant. But even if it were to be found that paragraph 17(3)(b) does not have the effect that my colleagues attribute to it, I remain persuaded that once it is shown that the Federal Court enjoys a statutory grant of jurisdiction over the subject matter, the principles of order and fairness require that effect be given to section 20.19 as a source of jurisdiction over the person, subject to any arguments as to the Federal Court being *forum non conveniens*.

[119] These considerations should dominate any consideration of choice of forum clauses as between provincial and federal governments and First Nations. Where there is a basis for Federal Court jurisdiction as between a First Nation and the federal Crown, it does not offend the established constitutional order to give effect to a province's voluntary undertaking to submit to the Federal Court's jurisdiction with respect to the interpretation and enforcement of an agreement to which all three have subscribed. On the contrary, giving effect

l'article 22 de la LCF, les principes exposés dans cet arrêt sont, comme on l'a souligné précédemment, d'application générale : voir, par exemple, l'arrêt *Momentous.ca Corp. c. Canadian American Association of Professional Baseball Ltd.*, 2012 CSC 9, [2012] 1 R.C.S. 359, au paragraphe 9; l'arrêt *Microcell Communications Inc. c. Frey*, 2011 SKCA 136, [2012] 3 W.W.R. 423, aux paragraphes 108 et 109; l'arrêt *Expedition Helicopters Inc. v. Honeywell Inc.*, 2010 ONCA 351, 100 O.R. (3d) 241.

[117] Les mêmes considérations qui ont amené la Cour suprême, dans l'arrêt *Z.I. Pompey*, à conclure que la Cour fédérale doit donner effet aux clauses d'élection de for lorsque ces clauses favorisent des tribunaux étrangers peuvent sûrement s'appliquer lorsque ces clauses favorisent la Cour fédérale, à condition que la Cour fédérale ait compétence sur l'objet du litige.

[118] Il m'apparaît contraire aux principes d'ordre et d'équité, et contraire à la sûreté des opérations, de conclure que la Cour fédérale n'a pas compétence sur une partie qui s'est soumise à sa compétence, à moins que l'on puisse trouver une attribution législative spécifique des pouvoirs permettant de donner effet aux clauses d'élection de for. Mes collègues ont montré que l'alinéa 17(3)b constitue cette attribution législative spécifique. Mais même si on devait en arriver à la conclusion que l'alinéa 17(3)b n'a pas l'effet que lui attribuent mes collègues, je demeure persuadé qu'une fois qu'il est démontré que la Cour fédérale s'est vue attribuer compétence sur l'objet du litige par une loi, les principes d'ordre et d'équité exigent de donner effet à l'article 20.19 comme source de compétence à l'égard de la personne, sous réserve de tout argument selon lequel la Cour fédérale serait *forum non conveniens*.

[119] Ces considérations devraient dominer toute réflexion relative aux clauses d'élection de for entre les gouvernements provinciaux et fédéral et les Premières Nations. Lorsqu'il existe un fondement à la compétence de la Cour fédérale entre une première nation et la Couronne fédérale, cela n'offense en rien l'ordre constitutionnel établi de donner effet à l'engagement volontaire d'une province de se soumettre à la compétence de la Cour fédérale en ce qui a trait à l'interprétation et à l'exécution d'un accord auquel ont souscrit

to a province's attornment to the jurisdiction of the Federal Court, is, if nothing else, an honourable way of respecting the province's undertaking to the First Nation to submit to Federal Court jurisdiction, allowing the latter to rely on the terms of such a tri-partite agreement, a form of security of transactions. Any overreaching by the Federal Court is constrained by the terms of the agreement and, if necessary, by the final review by the Supreme Court of Canada, which can determine if the Federal Court has overstepped its constitutional limitations: see *Canadian Liberty Net*, at paragraph 40.

[120] I would conclude by pointing out that attornment or choice of forum clauses in treaty land entitlement cases are always subject to challenge on grounds of *forum non conveniens* if the claim advanced exceeds the contractual framework or the pleadings raise issues which cannot be adjudicated by the Federal Court. Given my finding that the Federal Court has jurisdiction, it may be that any pleadings which would otherwise have supported a plea of *forum non conveniens*, apart from the pleadings with respect to the Legacy Mining Project and the prayer for relief, must now be dealt with by a motion to strike them on the basis that they are outside the jurisdiction conferred by section 20.19. I leave this to be dealt with when it arises.

[121] I conclude that the Federal Court can and should give effect to Saskatchewan's attornment to its jurisdiction with respect to the interpretation and enforcement of the PFN Settlement Agreement. I would therefore allow the appeal on the terms proposed by my colleagues.

les trois parties. Au contraire, donner effet à l'acquiescement d'une province à la compétence de la Cour fédérale est, à tout le moins, une façon honorable de respecter l'engagement de la province à l'égard de la Première Nation de se soumettre à la compétence de la Cour fédérale, ce qui permet à cette dernière de se fier aux modalités d'un tel accord tripartite, une forme de sûreté des opérations. Les modalités de l'accord et, si nécessaire, l'examen final mené par la Cour suprême du Canada, laquelle peut déterminer si la Cour fédérale a dépassé ses limites constitutionnelles, restreignent toute intervention excessive de la Cour fédérale : voir l'arrêt *Canadian Liberty Net*, au paragraphe 40.

[120] Je terminerais en soulignant que les clauses d'acquiescement ou d'élection de for dans les affaires de droits fonciers issus de traités sont toujours susceptibles d'être contestées sur le fondement du *forum non conveniens* si la revendication présentée dépasse le cadre contractuel ou si les plaidoyers soulèvent des questions que ne peut trancher la Cour fédérale. Compte tenu de ma conclusion selon laquelle la Cour fédérale a compétence, il se peut que les plaidoiries qui auraient autrement appuyé un plaidoyer de *forum non conveniens*, à l'exception des plaidoiries concernant le projet minier Legacy et la demande de redressement, doivent dorénavant faire l'objet de requêtes en radiation, au motif qu'elles dépassent les limites de la compétence conférée par l'article 20.19. Ces questions seront abordées quand elles se présenteront.

[121] Je conclus que la Cour fédérale peut et doit donner effet à l'acquiescement de la Saskatchewan à l'égard de sa compétence relativement à l'interprétation et à l'application de l'accord de règlement avec la PNP. Par conséquent, j'accueillerais l'appel selon les modalités proposées par mes collègues.