

**Ernest Lionel Joseph Blais** *Appellant*

v.

**Her Majesty The Queen** *Respondent*

and

**Attorney General of Canada, Attorney General for Saskatchewan, Attorney General of Alberta, Métis National Council and Congress of Aboriginal Peoples** *Interveners*

**INDEXED AS: R. v. BLAIS**

**Neutral citation: 2003 SCC 44.**

File No.: 28645.

2003: March 18; 2003: September 19.

Present: McLachlin C.J. and Gonthier, Iacobucci, Major, Bastarache, Binnie, Arbour, LeBel and Deschamps JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR MANITOBA

*Constitutional law — Manitoba Natural Resources Transfer Agreement — Hunting rights — Métis — Métis convicted of hunting contrary to provincial statute — Natural Resources Transfer Agreement providing that provincial laws respecting game apply to Indians subject to their continuing right to hunt, trap and fish for food on unoccupied Crown lands — Whether Métis are “Indians” under hunting rights provision of Natural Resources Transfer Agreement — Natural Resources Transfer Agreement (Manitoba), para. 13.*

The appellant, a Manitoba Métis, was convicted of hunting deer out of season. He had been hunting for food on unoccupied Crown land. His appeals to the Manitoba Court of Queen’s Bench and the Manitoba Court of Appeal were based solely on the defence that, as a Métis, he was immune from conviction under the *Wildlife Act* regulations in so far as they infringed on his right to hunt for food under para. 13 of the *Manitoba Natural*

**Ernest Lionel Joseph Blais** *Appellant*

c.

**Sa Majesté la Reine** *Intimée*

et

**Procureur général du Canada, procureur général de la Saskatchewan, procureur général de l’Alberta, Ralliement national des Métis et Congrès des peuples autochtones** *Intervenants*

**RÉPERTORIÉ : R. c. BLAIS**

**Référence neutre : 2003 CSC 44.**

N° du greffe : 28645.

2003 : 18 mars; 2003 : 19 septembre.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges Gonthier, Iacobucci, Major, Bastarache, Binnie, Arbour, LeBel et Deschamps.

EN APPEL DE LA COUR D’APPEL DU MANITOBA

*Droit constitutionnel — Convention sur le transfert des ressources naturelles du Manitoba — Droits de chasse — Métis — Métis déclaré coupable d’avoir chassé en contravention de la loi provinciale — Disposition de la Convention sur le transfert des ressources naturelles prévoyant que les lois provinciales s’appliquent aux Indiens, sous réserve du maintien de leur droit de chasser, de prendre le gibier au piège et de pêcher le poisson pour se nourrir sur les terres inoccupées de la Couronne — Les Métis sont-ils des « Indiens » pour l’application des dispositions en matière de droits de chasse de la Convention sur le transfert des ressources naturelles? — Convention sur le transfert des ressources naturelles (Manitoba), par. 13.*

L’appelant, un Métis du Manitoba, a été déclaré coupable d’avoir chassé le cerf hors saison. Il avait chassé pour se nourrir sur des terres inoccupées de la Couronne. Ses appels à la Cour du Banc de la Reine du Manitoba et à la Cour d’appel du Manitoba reposaient uniquement sur le moyen de défense selon lequel, en tant que Métis, il ne pouvait pas faire l’objet de poursuites intentées en vertu des règlements d’application de la *Loi sur la*

*Resources Transfer Agreement (NRTA)*. This provision stipulates that the provincial laws respecting game apply to the Indians subject to the continuing right of the Indians to hunt, trap and fish for food on unoccupied Crown lands. Both appeals were unsuccessful. The issue in this appeal was whether the Métis are “Indians” under the hunting rights provision of the *NRTA*.

*Held*: The appeal should be dismissed.

The *NRTA* is a constitutional document which must be read generously within its contextual and historical confines and yet in such a way that its purpose is not overshoot. Here, the appellant is not entitled to benefit from the protection accorded to “Indians” in the *NRTA*. First, the *NRTA*’s historical context suggested that the term “Indians” did not include the Métis. The historical documentation indicated that, in Manitoba, the Métis had been treated as a different group from “Indians” for purposes of delineating rights and protections. Second, the common usage of the term “Indian” in 1930 did not encompass the Métis. The terms “Indian” and “half-breed” had been used to refer to separate and distinguishable groups of people in Manitoba from the mid-19th century through the period in which the *NRTA* was negotiated and enacted. The location of para. 13 in the *NRTA* under the heading “Indian Reserves” further supports this interpretation. Third, the purpose of para. 13 of the *NRTA* was to ensure respect for the Crown’s obligations to “Indians” with respect to hunting rights, who were viewed as requiring special protection and assistance. This view did not extend to the Métis, who were considered more independent and less in need of Crown protection.

A requirement for “continuity of language” should not be imposed on the Constitution as a whole and, in any event, such an interpretation would not support the contention that the term “Indians” should include the Métis. The principle that ambiguities should be resolved in favour of Aboriginal peoples is inapplicable as the historical documentation was sufficient to support the view that the term “Indians” in para. 13 of the *NRTA* was not meant to encompass the Métis. Nor does the “living tree” doctrine expand the historical purpose of para. 13; while constitutional provisions are intended to provide “a continuing framework for the legitimate exercise of governmental power”, the Court is not free to invent new

*conservation de la faune*, dans la mesure où ceux-ci portent atteinte au droit de chasser pour se nourrir que lui reconnaît l’art. 13 de la *Convention sur le transfert des ressources naturelles* du Manitoba (la « *Convention* »). Cette disposition prévoit que les lois provinciales s’appliquent aux Indiens, sous réserve du maintien de leur droit de chasser, de prendre le gibier au piège et de pêcher le poisson pour se nourrir sur les terres inoccupées de la Couronne. Les deux appels ont été rejetés. En l’espèce, la question est de savoir si les Métis sont des « Indiens » pour l’application des dispositions en matière de droits de chasse de la *Convention*.

*Arrêt* : Le pourvoi est rejeté.

La *Convention* est un document constitutionnel qui doit recevoir une interprétation généreuse respectant ses limites contextuelles et historiques mais n’allant pas au-delà de son objet. En l’espèce, l’appellant n’a pas droit à la protection accordée aux « Indiens » par la *Convention*. Premièrement, le contexte historique de la *Convention* tend à indiquer que le mot « Indiens » ne vise pas les Métis. Les documents historiques indiquent que, au Manitoba, les Métis étaient considérés comme un groupe distinct des « Indiens » pour la définition des droits et des mesures de protection dont ils bénéficiaient. Deuxièmement, le mot « Indien » utilisé dans la langue courante en 1930 ne visait pas les Métis. Les mots « Indien » et « Métis » ont servi à désigner des groupes distincts et distinguables au Manitoba, du milieu du dix-neuvième siècle jusqu’à l’édition de la *Convention*. Cette interprétation est renforcée par le fait que l’art. 13 de la *Convention* se trouve sous la rubrique « Réserves indiennes ». Troisièmement, l’art. 13 de la *Convention* visait à assurer le respect des obligations de la Couronne envers les « Indiens » en matière de droits de chasse, puisque les Indiens étaient perçus comme ayant besoin de mesures de protection et d’assistance particulières. Cette perception ne s’appliquait pas aux Métis, qui étaient considérés comme étant plus autonomes et nécessitant moins la protection de la Couronne.

Il n’y a pas lieu d’assortir la Constitution, dans son ensemble, d’une obligation de « continuité terminologique », d’ailleurs une telle interprétation n’étayerait de toute façon pas l’argument voulant que le mot « Indiens » s’entende également des Métis. Le principe selon lequel toute ambiguïté doit profiter aux peuples autochtones ne s’applique pas, étant donné que les documents historiques appuient suffisamment la thèse selon laquelle le mot « Indiens » à l’art. 13 de la *Convention* n’est pas censé inclure les Métis. La doctrine de « l’arbre vivant » ne permet pas elle non plus d’élargir la finalité historique de l’art. 13. Bien que les dispositions constitutionnelles visent à fournir « un cadre permanent à l’exercice

obligations foreign to the original purpose of the provision at issue, but rather must anchor the analysis in the historical context of the provision.

### Cases Cited

**Applied:** *R. v. Powley*, [2003] 2 S.C.R. 207, 2003 SCC 43; **referred to:** *Spooner Oils Ltd. v. Turner Valley Gas Conservation Board*, [1933] S.C.R. 629; *Frank v. The Queen*, [1978] 1 S.C.R. 95; *Moosehunter v. The Queen*, [1981] 1 S.C.R. 282; *R. v. Horseman*, [1990] 1 S.C.R. 901; *R. v. Badger*, [1996] 1 S.C.R. 771; *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 S.C.R. 295; *Reference as to whether “Indians” in s. 91(24) of the B.N.A. Act includes Eskimo inhabitants of the Province of Quebec*, [1939] S.C.R. 104; *Nowegijick v. The Queen*, [1983] 1 S.C.R. 29; *R. v. Sutherland*, [1980] 2 S.C.R. 451; *Mitchell v. Peguis Indian Band*, [1990] 2 S.C.R. 85; *Edwards v. Attorney-General for Canada*, [1930] A.C. 124; *Hunter v. Southam Inc.*, [1984] 2 S.C.R. 145; *R. v. Marshall*, [1999] 3 S.C.R. 456.

### Statutes and Regulations Cited

*Constitution Act, 1867*, s. 91(24).  
*Constitution Act, 1930* [reprinted in R.S.C. 1985, App. II, No. 26].  
*Constitution Act, 1982*, s. 35.  
*Indian Act*, R.S.C. 1985, c. I-5, s. 88.  
*Manitoba Act, 1870*, S.C. 1870, c. 3 [reprinted in R.S.C. 1985, App. II, No. 8], s. 31.  
*Natural Resources Transfer Agreement* (Manitoba), paras. 1, 10, 11, 12, 13.  
*Wildlife Act*, R.S.M. 1987, c. W130, s. 26 [rep. & sub. 1989-90, c. 27, s. 13].

### Authors Cited

Canada. House of Commons. *House of Commons Debates*, vol. XX, 3rd Sess., 5th Parl., July 6, 1885, p. 3113.  
 Canada. Royal Commission on Aboriginal Peoples. *Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples: Perspectives and Realities*, vol. 4. Ottawa: The Commission, 1996.  
 Côté, Pierre-André. *The Interpretation of Legislation in Canada*, 3rd ed. Scarborough, Ont.: Carswell, 2000.  
 Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983.  
 Flanagan, Thomas E. “The History of Metis Aboriginal Rights: Politics, Principle, and Policy” (1990), 5 *C.J.L.S.* 71.  
 Morris, Alexander. *The Treaties of Canada with the Indians of Manitoba and the North-West Territories*,

légitime de l’autorité gouvernementale », la Cour n’a pas carte blanche pour inventer de nouvelles obligations sans rapport avec l’objectif original de la disposition en litige, elle doit plutôt ancrer son analyse dans le contexte historique de la disposition.

### Jurisprudence

**Arrêt appliqué :** *R. c. Powley*, [2003] 2 R.C.S. 207, 2003 CSC 43; **arrêts mentionnés :** *Spooner Oils Ltd. c. Turner Valley Gas Conservation Board*, [1933] R.C.S. 629; *Frank c. La Reine*, [1978] 1 R.C.S. 95; *Moosehunter c. La Reine*, [1981] 1 R.C.S. 282; *R. c. Horseman*, [1990] 1 R.C.S. 901; *R. c. Badger*, [1996] 1 R.C.S. 771; *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295; *Reference as to whether « Indians » in s. 91(24) of the B.N.A. Act includes Eskimo inhabitants of the Province of Quebec*, [1939] R.C.S. 104; *Nowegijick c. La Reine*, [1983] 1 R.C.S. 29; *R. c. Sutherland*, [1980] 2 R.C.S. 451; *Mitchell c. Bande indienne Peguis*, [1990] 2 R.C.S. 85; *Edwards c. Attorney-General for Canada*, [1930] A.C. 124; *Hunter c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145; *R. c. Marshall*, [1999] 3 R.C.S. 456.

### Lois et règlements cités

*Convention sur le transfert des ressources naturelles* (Manitoba), par. 1, 10, 11, 12, 13.  
*Loi constitutionnelle de 1867*, art. 91(24).  
*Loi constitutionnelle de 1930* [reproduite dans L.R.C. 1985, app. II, n° 26].  
*Loi constitutionnelle de 1982*, art. 35.  
*Loi de 1870 sur le Manitoba*, S.C. 1870, ch. 3 [reproduite dans L.R.C. 1985, app. II, n° 8], art. 31.  
*Loi sur la conservation de la faune*, L.R.M. 1987, ch. W130, art. 26 [abr. & rempl. 1989-90, ch. 27, art. 13].  
*Loi sur les Indiens*, L.R.C. 1985, ch. I-5, art. 88.

### Doctrine citée

Canada. Chambre des communes. *Débats de la Chambre des communes*, vol. XX, 3<sup>e</sup> sess., 5<sup>e</sup> Parl., 6 juillet 1885, p. 3209.  
 Canada. Commission royale sur les peuples autochtones. *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones : Perspectives et réalités*, vol. 4. Ottawa : La Commission, 1996.  
 Côté, Pierre-André. *Interprétation des lois*, 3<sup>e</sup> éd. Montréal : Thémis, 1999.  
 Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto : Butterworths, 1983.  
 Flanagan, Thomas E. « The History of Metis Aboriginal Rights : Politics, Principle, and Policy » (1990), 5 *R.C.D.S.* 71.  
 Morris, Alexander. *The Treaties of Canada with the Indians of Manitoba and the North-West Territories*,

*Including the Negotiations on Which they Were Based, and Other Information Relating Thereto.* Toronto: Belfords, Clarke, 1880.

Morton, W. L. *Manitoba: The Birth of a Province.* Winnipeg: Manitoba Record Society Publications, 1984.

APPEAL from a judgment of the Manitoba Court of Appeal (2001), 198 D.L.R. (4th) 220, [2001] 8 W.W.R. 231, 156 Man. R. (2d) 53, 246 W.A.C. 53, [2001] 3 C.N.L.R. 187, [2001] M.J. No. 168 (QL), 2001 MBCA 55, affirming a decision of the Court of Queen's Bench, [1998] 10 W.W.R. 442, 130 Man. R. (2d) 114, [1998] 4 C.N.L.R. 103, [1998] M.J. No. 395 (QL), upholding a judgment of the Provincial Court, [1997] 3 C.N.L.R. 109, [1996] M.J. No. 391 (QL). Appeal dismissed.

*Lionel Chartrand*, for the appellant.

*Holly D. Penner* and *Deborah L. Carlson*, for the respondent.

*Ivan G. Whitehall, Q.C., Barbara Ritzen* and *Michael H. Morris*, for the intervener the Attorney General of Canada.

Written submissions only by *P. Mitch McAdam*, for the intervener the Attorney General for Saskatchewan.

*Kurt J. W. Sandstrom* and *Margaret Unsworth*, for the intervener the Attorney General of Alberta.

*Jean Teillet, Clem Chartier, Arthur Pape* and *Jason Madden*, for the intervener the Métis National Council.

*Joseph Eliot Magnet*, for the intervener the Congress of Aboriginal Peoples.

The following is the judgment delivered by

THE COURT —

## I. Introduction

This case raises the issue of whether the Métis are “Indians” under the hunting rights provisions of the Manitoba *Natural Resources Transfer Agreement*

*Including the Negotiations on Which they Were Based, and Other Information Relating Thereto.* Toronto : Belfords, Clarke, 1880.

Morton, W. L. *Manitoba : The Birth of a Province.* Winnipeg : Manitoba Record Society Publications, 1984.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Manitoba (2001), 198 D.L.R. (4th) 220, [2001] 8 W.W.R. 231, 156 Man. R. (2d) 53, 246 W.A.C. 53, [2001] 3 C.N.L.R. 187, [2001] M.J. No. 168 (QL), 2001 MBCA 55, qui a confirmé une décision de la Cour du Banc de la Reine, [1998] 10 W.W.R. 442, 130 Man. R. (2d) 114, [1998] 4 C.N.L.R. 103, [1998] M.J. No. 395 (QL), ayant maintenu un jugement de la Cour provinciale, [1997] 3 C.N.L.R. 109, [1996] M.J. No. 391 (QL). Pourvoi rejeté.

*Lionel Chartrand*, pour l'appelant.

*Holly D. Penner* et *Deborah L. Carlson*, pour l'intimé.

*Ivan G. Whitehall, c.r., Barbara Ritzen* et *Michael H. Morris*, pour l'intervenant le procureur général du Canada.

Argumentation écrite seulement par *P. Mitch McAdam*, pour l'intervenant le procureur général de la Saskatchewan.

*Kurt J. W. Sandstrom* et *Margaret Unsworth*, pour l'intervenant le procureur général de l'Alberta.

*Jean Teillet, Clem Chartier, Arthur Pape* et *Jason Madden*, pour l'intervenant le Ralliement national des Métis.

*Joseph Eliot Magnet*, pour l'intervenant le Congrès des peuples autochtones.

Version française du jugement rendu par

LA COUR —

## I. Introduction

Le présent pourvoi soulève la question de savoir si les Métis sont des « Indiens » pour l'application des dispositions en matière de droits de chasse de la

(“*NRTA*”), incorporated as Schedule (1) to the *Constitution Act, 1930*. We conclude that they are not.

2 On February 10, 1994, Ernest Blais and two other men went hunting for deer in the District of Piney, in the Province of Manitoba. At that time, deer hunting was prohibited in that area by the terms of the wildlife regulations passed pursuant to *The Wildlife Act of Manitoba*, R.S.M. 1987, c. W130, s. 26, as amended by S.M. 1989-90, c. 27, s. 13. Mr. Blais was charged with unlawfully hunting deer out of season.

3 The requisite elements of the offence were conceded at trial. However, the appellant asserted two defences that would have entitled him to acquittal. Both defences were based on his identity as a Métis. First, the appellant argued that, as a Métis, he had an aboriginal right to hunt for food under s. 35 of the *Constitution Act, 1982*. Second, he claimed a constitutional right to hunt for food on unoccupied Crown lands by virtue of para. 13 of the *NRTA*.

4 The parties agreed at trial, and continue to agree, that the appellant was hunting for food for himself and for the members of his immediate family, and that he was hunting on unoccupied Crown land. They further agree that the appellant is Métis.

5 The trial judge rejected both of the appellant’s defences and entered a conviction on August 22, 1996 ([1997] 3 C.N.L.R. 109). The appellant appealed the conviction to the Manitoba Court of Queen’s Bench ([1998] 4 C.N.L.R. 103) and to the Manitoba Court of Appeal ([2001] 3 C.N.L.R. 187, 2001 MBCA 55). His appeals were based solely on the defence that, as a Métis, he is immune from conviction under the *Wildlife Act* regulations in so far as they infringe on his right to hunt for food under para. 13 of the *NRTA*. Both courts rejected this defence and upheld the appellant’s conviction.

*Convention sur le transfert des ressources naturelles du Manitoba* (la « *Convention* »), qui constitue l’annexe (1) de la *Loi constitutionnelle de 1930*. Nous concluons que non.

Le 10 février 1994, Ernest Blais et deux autres hommes sont partis chasser le cerf dans le district de Piney au Manitoba, pendant une période où la chasse au cerf y était interdite par règlement pris en vertu de l’art. 26 de la loi manitobaine intitulée *Loi sur la conservation de la faune*, L.R.M. 1987, ch. W130, modifiée par L.M. 1989-90, ch. 27, art. 13. Monsieur Blais a été accusé d’avoir illégalement chassé le cerf hors saison.

Au procès, l’appelant a concédé l’existence des éléments essentiels de l’infraction. Il a toutefois fait valoir deux moyens de défense qui, à son avis, lui donnaient droit à un acquittement. Ces deux moyens reposaient sur son identité métisse. Premièrement, l’appelant a plaidé que, en tant que Métis, l’art. 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* lui garantit le droit ancestral de chasser pour se nourrir. Deuxièmement, il a invoqué le droit constitutionnel de chasser pour se nourrir sur les terres inoccupées de la Couronne que lui accorderait le par. 13 de la *Convention*.

Au procès, les parties se sont entendues sur les faits suivants — et elles continuent de le faire — : l’appelant chassait pour se nourrir et pour nourrir les membres de sa famille immédiate; il chassait sur des terres inoccupées de la Couronne; l’appelant est un Métis.

Rejetant les deux moyens de défense soulevés par l’appelant, le juge de première instance a inscrit une déclaration de culpabilité le 22 août 1996 ([1997] 3 C.N.L.R. 109). L’appelant a interjeté appel de cette déclaration de culpabilité à la Cour du Banc de la Reine du Manitoba ([1998] 4 C.N.L.R. 103) et à la Cour d’appel du Manitoba ([2001] 3 C.N.L.R. 187, 2001 MBCA 55). Ces appels reposaient uniquement sur le moyen de défense selon lequel, en tant que Métis, l’appelant ne peut faire l’objet de poursuites intentées en vertu des règlements d’application de la *Loi sur la conservation de la faune* dans la mesure où ceux-ci portent atteinte au droit de chasser pour se nourrir que lui reconnaîtrait le par. 13 de la *Convention*. Les deux cours ont rejeté ce moyen de défense et confirmé la déclaration de culpabilité de l’appelant.

Because we agree that para. 13 of the *NRTA* cannot be read to include the Métis, we would dismiss this appeal. We make no findings with respect to the existence of a Métis right to hunt for food in Manitoba under s. 35 of the *Constitution Act, 1982*, since the appellant chose not to pursue this defence.

## II. Analysis

Mr. Blais is a “Métis”, a member of a distinctive community descended from unions between Europeans and Indians or Inuit. This is agreed by the parties and was confirmed by the trial judge. There is no basis for disturbing this finding, particularly as the appellant satisfies the criteria of self-identification, ancestral connection, and community acceptance set out in *R. v. Powley*, [2003] 2 S.C.R. 207, 2003 SCC 43. The question is whether, as a Métis, he is entitled to benefit from this hunting provision for “Indians”.

Paragraph 13 of the *NRTA* reads:

In order to secure to the Indians of the Province the continuance of the supply of game and fish for their support and subsistence, Canada agrees that the laws respecting game in force in the Province from time to time shall apply to the Indians within the boundaries thereof, provided, however, that the said Indians shall have the right, which the Province hereby assures to them, of hunting, trapping and fishing game and fish for food at all seasons of the year on all unoccupied Crown lands and on any other lands to which the said Indians may have a right of access.

This provision consists of a stipulation and an exception. The stipulation is that “the laws respecting game in force in the Province from time to time shall apply to the Indians” (emphasis added). The exception is the continuing right of the Indians to hunt, trap and fish for food on unoccupied Crown lands “provided, however, that the said Indians shall have the right, which the Province hereby assures to

Comme nous estimons que le par. 13 de la *Convention* ne vise pas les Métis, nous sommes d’avis de rejeter le présent pourvoi. Nous ne nous prononçons pas sur la question de savoir si l’art. 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* reconnaît aux Métis le droit de chasser pour se nourrir au Manitoba, puisque l’appelant a choisi d’abandonner ce moyen de défense.

## II. Analyse

M. Blais est un « Métis », membre d’une communauté distincte formée des personnes nées des unions entre des Européens d’une part et des Indiens ou des Inuits d’autre part. Les parties s’entendent sur ce fait et le juge du procès a conclu en ce sens. Rien ne justifie de modifier cette conclusion, compte tenu particulièrement du fait que l’appelant satisfait aux critères de l’auto-identification, des liens ancestraux et de l’acceptation par la communauté qui ont été énoncés dans l’arrêt *R. c. Powley*, [2003] 2 R.C.S. 207, 2003 CSC 43. Il s’agit en l’espèce de décider si M. Blais peut, en tant que Métis, se prévaloir d’une disposition en matière de chasse visant les « Indiens ».

Le paragraphe 13 de la *Convention* est ainsi rédigé :

Pour assurer aux Indiens de la province la continuation de l’approvisionnement de gibier et de poisson destinés à leurs support et subsistance, le Canada consent à ce que les lois relatives au gibier et qui sont en vigueur de temps à autre dans la province, s’appliquent aux Indiens dans les limites de la province; toutefois, lesdits Indiens auront le droit que la province leur assure par les présentes de chasser et de prendre le gibier au piège et de pêcher le poisson, pour se nourrir en toute saison de l’année sur toutes les terres inoccupées de la Couronne et sur toutes les autres terres auxquelles lesdits Indiens peuvent avoir un droit d’accès.

Cette disposition comporte une règle générale et une exception. La règle générale précise que « les lois relatives au gibier et qui sont en vigueur de temps à autre dans la province s’appliquent aux Indiens » (nous soulignons). L’exception pourvoit, dans les termes reproduits plus bas, au maintien du droit des Indiens de chasser, de prendre le gibier au piège et de pêcher le poisson pour se

6

7

8

them, of hunting, trapping and fishing game and fish for food at all seasons of the year on all unoccupied Crown lands and on any other lands to which the said Indians may have a right of access” (emphasis added).

9 The issue, as stated, is whether the exception addressed to “Indians” applies to the Métis. As we explain in *Powley*, *supra*, at para. 10, the term “Métis” does not designate all individuals with mixed heritage; “rather, it refers to distinctive peoples who, in addition to their mixed ancestry, developed their own customs, way of life, and recognizable group identity separate from their Indian or Inuit and European forebears”. Members of Métis communities in the prairie provinces collectively refer to themselves as the “Métis Nation”, and trace their roots to the western fur trade: *Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples: Perspectives and Realities* (1996), vol. 4, at p. 203 (“*RCAP Report*”). Other Métis communities emerged in eastern Canada: *RCAP Report*; see *Powley*, at para. 10. The sole question before us is whether the appellant, being a Métis, is entitled to benefit from the protection accorded to “Indians” in the *NRTA*. He can claim this benefit only if the term “Indians” in para. 13 encompasses the Métis.

#### A. An Overview of the *NRTA*

10 Before embarking on our analysis of the meaning of “Indians” in para. 13, it may be useful to set out the history of the *NRTA* in general and para. 13 in particular. The three *NRTAs* arose as part of an effort to put the provinces of Alberta, Manitoba and Saskatchewan on an equal footing with the other Canadian provinces by giving them jurisdiction over and ownership of their natural resources.

nourrir sur les terres inoccupées de la Couronne : « toutefois, lesdits Indiens auront le droit que la province leur assure par les présentes de chasser et de prendre le gibier au piège et de pêcher le poisson, pour se nourrir en toute saison de l’année sur toutes les terres inoccupées de la Couronne et sur toutes les autres terres auxquelles lesdits Indiens peuvent avoir un droit d’accès » (nous soulignons).

Telle qu’elle a été exposée, la question consiste à décider si l’exception visant les « Indiens » s’applique aux Métis. Comme nous l’expliquons dans l’arrêt *Powley*, précité, par. 10, le terme « Métis » ne s’entend pas de toutes les personnes d’ascendance mixte, « mais plutôt [d]es peuples distincts qui, en plus de leur ascendance mixte, possèdent leurs propres coutumes, façons de vivre et identité collective reconnaissables et distinctes de celles de leurs ancêtres indiens ou inuits d’une part et de leurs ancêtres européens d’autre part ». Les membres des communautés métisses des provinces des Prairies se désignent collectivement comme la « Nation métisse » et ils font remonter leurs origines à l’époque de la traite des fourrures dans l’Ouest : *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones : Perspectives et réalités* (1996), vol. 4, p. 230 (« *Rapport de la CRPA* »). D’autres communautés métisses ont vu le jour dans l’est du Canada : *Rapport de la CRPA*; voir aussi *Powley*, par. 10. La seule question dont nous sommes saisis consiste à décider si, en tant que Métis, l’appelant a droit à la protection accordée aux « Indiens » par la *Convention*. Il ne peut invoquer cette protection que si le mot « Indiens » au par. 13 de la *Convention* s’entend également des Métis.

#### A. Aperçu de la *Convention*

Avant d’amorcer l’analyse du sens du mot « Indiens » au par. 13 de la *Convention*, il est utile de faire l’historique de la *Convention* en général et du par. 13 en particulier. Les trois *Conventions* font partie d’un train de mesures qui visaient à placer les provinces d’Alberta, du Manitoba et de la Saskatchewan sur un pied d’égalité avec les autres provinces canadiennes en leur accordant la propriété

Paragraph 1 of each of these Agreements reads in part:

In order that the Province may be in the same position as the original Provinces of Confederation are in virtue of section one hundred and nine of the Constitution Act, 1867, the interest of the Crown in all Crown lands, mines, minerals (precious and base) and royalties derived therefrom within the Province, and all sums due or payable for such lands, mines, minerals or royalties, shall . . . belong to the Province, subject to any trusts existing in respect thereof, and to any interest other than that of the Crown in the same, and the said lands, mines, minerals and royalties shall be administered by the Province for the purposes thereof . . . ; any payment received by Canada in respect of any such lands, mines, minerals or royalties before the coming into force of this agreement shall continue to belong to Canada . . . it being the intention that . . . Canada shall not be liable to account to the Province for any payment made in respect of any of the said lands, mines, minerals or royalties before the coming into force of this agreement, and that the Province shall not be liable to account to Canada for any such payment made thereafter. [Emphasis added.]

In other words, the Agreements were largely concerned with the transfer of contractual and related liabilities from Canada to the provinces. Indeed, early litigation relating to the *NRTAs* involved precisely this: see, e.g., *Spooner Oils Ltd. v. Turner Valley Gas Conservation Board*, [1933] S.C.R. 629.

In the midst of these transfer provisions, three out of 25 paragraphs in the Manitoba *NRTA* come under the separate heading “Indian Reserves”. Paragraph 13 is one of them. These paragraphs are identical to paras. 10-12 of the Alberta and Saskatchewan *NRTAs*. The three provisions indicate that, notwithstanding the transfer of control over land to Manitoba, responsibility for administering Indian reserves will remain with the federal Crown (para. 11); that the rules set out in the March 24, 1924 agreement between Canada and Ontario will apply to these Indian reserves and to any others subsequently created in the Province

de leurs ressources naturelles et en leur attribuant compétence à cet égard. Le paragraphe premier de chacune de ces conventions dispose notamment :

Afin que la province puisse être traitée à l'égal des provinces constituant originellement la Confédération, sous le régime de l'article cent neuf de la Loi constitutionnelle de 1867, l'intérêt de la Couronne dans toutes les terres, toutes les mines, tous les minéraux (précieux et vils) et toutes les redevances en découlant à l'intérieur de la province, qui appartiennent à la Couronne, et toutes les sommes dues ou payables pour ces mêmes terres, mines, minéraux ou redevances, doivent [. . .] appartenir à la province, subordonnément à toutes les fiducies existant à leur égard et à tout intérêt autre que celui de la Couronne dans ces ressources naturelles, et ces terres, mines, minéraux et redevances seront administrés par la province pour ces fins [. . .]; tout paiement reçu par le Canada à l'égard de ces terres, mines, minéraux ou redevances avant que la présente convention soit exécutoire, continue d'appartenir au Canada [. . .], l'intention de la présente convention étant que [. . .] le Canada ne soit pas obligé de rendre compte à la province d'un paiement effectué à l'égard de ces terres, mines, minéraux ou redevances, avant la mise en vigueur de la présente convention, et que la province ne soit pas obligée de rendre compte au Canada d'un pareil paiement effectué postérieurement à la présente convention. [Nous soulignons.]

En d'autres mots, les conventions portaient dans une large mesure sur le transfert aux provinces, par le fédéral, d'obligations contractuelles et autres responsabilités connexes. De fait, les premières décisions relatives aux *Conventions* portaient précisément sur ce sujet : voir, par exemple, *Spooner Oils Ltd. c. Turner Valley Gas Conservation Board*, [1933] R.C.S. 629.

Au sein de ces dispositions relatives au transfert, trois des 25 paragraphes de la *Convention* du Manitoba figurent sous une rubrique distincte intitulée « Réserves indiennes ». Le paragraphe 13 fait partie de ces dispositions. Ces paragraphes sont identiques aux paragraphes 10 à 12 des *Conventions* de l'Alberta et de la Saskatchewan. Les trois dispositions évoquées plus tôt prévoient que, malgré le transfert au Manitoba de la maîtrise des terres, la responsabilité d'administrer les réserves indiennes demeure à la charge de la Couronne fédérale (par. 11); que les règles énoncées dans la convention du 24 mars 1924 conclue entre le

(para. 12); and that provincial hunting and fishing laws will apply to Indians except that these laws shall not prevent Indians from hunting and fishing for food on unoccupied Crown lands (para. 13).

12 The broad purpose of the *NRTA* was to transfer control over land and natural resources to the three western provinces. The first two of the three provisions on “Indian Reserves” were included to specify that the administration of these reserves would remain with the federal government notwithstanding the general transfer. However, the provincial government would have the right and the responsibility to legislate with respect to certain natural resource matters affecting Indians, including hunting. Section 88 of the *Indian Act*, R.S.C. 1985, c. I-5, introduced in 1951 (S.C. 1951, c. 29, s. 87), makes general provincial laws applicable to Indians in the absence of conflicting treaties or Acts of Parliament. By enacting para. 13, the federal government specified that hunting and fishing by Indians could be the subject of provincial regulation, while seeking to ensure that its pre-existing obligations towards the Indians with respect to hunting rights would be fulfilled.

13 Paragraph 13 both affirmed and limited the Province’s regulatory power: *Frank v. The Queen*, [1978] 1 S.C.R. 95, at p. 100; *Moosehunter v. The Queen*, [1981] 1 S.C.R. 282, at p. 285; *R. v. Horseman*, [1990] 1 S.C.R. 901, at pp. 931-32; *R. v. Badger*, [1996] 1 S.C.R. 771, at para. 45. It affirmed the Province’s power to regulate hunting for conservation purposes (see *Badger*, *supra*, at para. 71) but it carved out a protected space for hunting by Indians on unoccupied Crown lands and on lands to which the Indians have a right of access. Other potential sources of aboriginal hunting rights exist outside of the para. 13 framework, such as time-honoured practices recognized by the common law and protected by s. 35 of the *Constitution Act, 1982*. However, because

Canada et l’Ontario s’appliquent à ces réserves indiennes et à toute autre réserve indienne créée par la suite dans la province (par. 12); et que les lois provinciales en matière de chasse et de pêche s’appliquent aux Indiens, pourvu qu’elles ne les empêchent pas de chasser et de pêcher pour se nourrir sur les terres inoccupées de la Couronne (par. 13).

L’objet général de la *Convention* consistait à transférer aux trois provinces de l’Ouest la maîtrise des terres et des ressources naturelles. Des trois dispositions traitant des « Réserves indiennes », les deux premières précisait que l’administration de ces réserves continuerait de relever du gouvernement fédéral en dépit du transfert général. Toutefois, le gouvernement provincial aurait le droit et la responsabilité de légiférer sur certaines questions relatives aux ressources naturelles touchant les Indiens, notamment la chasse. L’article 88 de la *Loi sur les Indiens*, L.R.C. 1985, ch. I-5, qui a été édicté en 1951 (S.C. 1951, ch. 29, art. 87), rend les lois provinciales d’ordre général applicables aux Indiens en l’absence de quelque traité ou loi fédérale incompatible. Par l’édiction du par. 13, le gouvernement fédéral a précisé que les activités de chasse et de pêche pratiquées par les Indiens pouvaient être assujetties à la réglementation provinciale, en s’efforçant de faire en sorte que ses obligations préexistantes envers les Indiens en matière de droits de chasse seraient respectées.

Le paragraphe 13 a à la fois confirmé et limité le pouvoir de réglementation de la province : *Frank c. La Reine*, [1978] 1 R.C.S. 95, p. 100; *Moosehunter c. La Reine*, [1981] 1 R.C.S. 282, p. 285; *R. c. Horseman*, [1990] 1 R.C.S. 901, p. 931-932; *R. c. Badger*, [1996] 1 R.C.S. 771, par. 45. Cette disposition a confirmé le pouvoir de la province de réglementer la chasse aux fins de conservation (voir *Badger*, précité, par. 71), mais elle a protégé le droit des Indiens de chasser sur les terres inoccupées de la Couronne et sur les terres à l’égard desquelles les Indiens disposent d’un droit d’accès. D’autres sources potentielles de droits de chasse ancestraux existent en dehors du cadre du par. 13 de la *Convention*, par exemple les pratiques traditionnelles reconnues par la common law et

Mr. Blais grounds his claim exclusively in para. 13 of the *NRTA*, we must confine our reasoning to this provision.

### B. *The Regulatory Context*

The Province of Manitoba has used its regulatory power to enact laws designed to protect its wildlife population: *The Wildlife Act*. The regulations prescribe when, where, how and what species people can hunt. Where there is not an absolute prohibition on hunting a particular species, Manitoba has instituted seasonal restrictions and a system of licensing to keep track of the date, location, kind and number of animals killed.

Seasonal restrictions and licensing requirements for deer hunting under the Manitoba *Wildlife Act* currently do not apply to members of Indian bands. Mr. Blais was arrested and charged with unlawfully hunting deer out of season because he is not a member of an Indian band, but a member of the Manitoba Métis community. The position of the Manitoba government is that para. 13 of the *NRTA* does not exempt the Métis from the obligation to comply with the deer-hunting regulations. Mr. Blais says that it does.

### C. *Guiding Principles and Application*

Against this background, we turn to the issue before us: whether “Indians” in para. 13 of the *NRTA* include the Métis. The starting point in this endeavour is that a statute — and this includes statutes of constitutional force — must be interpreted in accordance with the meaning of its words, considered in context and with a view to the purpose they were intended to serve: see

protégées par l’art. 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Cependant, étant donné que M. Blais fonde sa revendication exclusivement sur le par. 13 de la *Convention*, nous devons limiter notre examen à cette disposition.

### B. *Le contexte réglementaire*

La province du Manitoba a exercé son pouvoir de réglementation et établi des dispositions législatives et réglementaires visant la protection de sa population d’animaux sauvages : *Loi sur la conservation de la faune*. En plus d’indiquer quelles espèces peuvent être chassées, les règlements précisent les périodes d’ouverture de la chasse, les territoires où il est permis de chasser et les méthodes de chasse autorisées. Pour ce qui est des espèces ne faisant pas l’objet d’une interdiction de chasse absolue, le Manitoba a fixé des restrictions saisonnières et établi un système de permis permettant de savoir combien d’animaux des espèces visées ont été tués, et de connaître les date et lieu où ils l’ont été.

Présentement, les conditions de délivrance des permis de chasse au cerf et les restrictions saisonnières établies en vertu de la *Loi sur la conservation de la faune* du Manitoba ne s’appliquent pas aux membres des bandes indiennes. N’appartenant pas à une bande indienne, mais plutôt à la communauté métisse du Manitoba, M. Blais a été arrêté et accusé d’avoir illégalement chassé le cerf hors saison. Le gouvernement du Manitoba soutient que le par. 13 de la *Convention* ne dispense pas les Métis de l’obligation de se conformer aux règlements sur la chasse au cerf. M. Blais prétend le contraire.

### C. *Principes directeurs et application*

C’est sur cette toile de fond que nous allons maintenant examiner la question dont nous sommes saisis : le terme « Indiens » au par. 13 de la *Convention* s’entend-il également des Métis? Le point de départ de notre analyse est le principe selon lequel une loi — y compris les lois ayant un caractère constitutionnel — doit être interprétée selon le sens des mots utilisés, considérés dans leur contexte

14

15

16

E. A. Driedger, *Construction of Statutes* (2nd ed. 1983), at p. 87. As P.-A. Côté stated in the third edition of his treatise, “Any interpretation that divorces legal expression from the context of its enactment may produce absurd results” (*The Interpretation of Legislation in Canada* (3rd ed. 2000), at p. 290).

et à la lumière de l’objet qu’ils sont censés réaliser : voir E. A. Driedger, *Construction of Statutes* (2<sup>e</sup> éd. 1983), p. 87. Comme l’a fait observer P.-A. Côté, dans la troisième édition de son traité, « [u]ne interprétation qui dissocie la formule légale de son contexte global d’énonciation risque de conduire à des absurdités » : *Interprétation des lois* (3<sup>e</sup> éd. 1999), p. 367.

17 The *NRTA* is a constitutional document. It must therefore be read generously within these contextual and historical confines. A court interpreting a constitutionally guaranteed right must apply an interpretation that will fulfill the broad purpose of the guarantee and thus secure “for individuals the full benefit of the [constitutional] protection”: *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 S.C.R. 295, at p. 344. “At the same time it is important not to overshoot the actual purpose of the right or freedom in question, but to recall that the [constitutional provision] was not enacted in a vacuum, and must therefore . . . be placed in its proper linguistic, philosophic and historical contexts”: *Big M Drug Mart*, *supra*, at p. 344. This is essentially the approach the Court used in 1939 when the Court examined the historical record to determine whether the term “Indians” in s. 91(24) of the *British North America Act, 1867* includes the Inuit (*Reference as to whether “Indians” in s. 91(24) of the B.N.A. Act includes Eskimo inhabitants of the Province of Quebec*, [1939] S.C.R. 104).

Du fait qu’elle est un document constitutionnel, la *Convention* doit recevoir une interprétation généreuse respectant les limites contextuelles et historiques évoquées plus haut. Le tribunal appelé à interpréter un droit garanti par la Constitution doit en donner une interprétation propre à permettre de réaliser l’objet général de la garantie et ainsi à assurer « que les citoyens bénéficient pleinement de la protection accordée par la [Constitution] » : *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295, p. 344. « En même temps, il importe de ne pas aller au delà de l’objet véritable du droit ou de la liberté en question et de se rappeler que la [disposition constitutionnelle] n’a pas été adoptée en l’absence de tout contexte et que, par conséquent, [. . .] elle doit être située dans ses contextes linguistique, philosophique et historique appropriés » : *Big M Drug Mart*, précité, p. 344. Il s’agit essentiellement de la démarche utilisée par notre Cour lorsqu’elle a examiné le dossier historique pour décider si le mot « Indiens » au par. 91(24) de l’*Acte de l’Amérique du Nord britannique, 1867* s’entendait également des Inuits (*Reference as to whether « Indians » in s. 91(24) of the B.N.A. Act includes Eskimo inhabitants of the Province of Quebec*, [1939] R.C.S. 104).

18 Applied to this case, this means that we must fulfill — but not “overshoot” — the purpose of para. 13 of the *NRTA*. We must approach the task of determining whether Métis are included in “Indians” under para. 13 by looking at the historical context, the ordinary meaning of the language used, and the philosophy or objectives lying behind it.

En l’espèce, cela signifie que nous devons favoriser la réalisation de l’objet du par. 13 de la *Convention*, sans « aller au delà » de cet objet. Pour décider si les Métis sont des « Indiens » pour l’application du par. 13, nous devons tenir compte du contexte historique de cet article, de son libellé et des valeurs ou de la philosophie qui sont à sa base.

(1) Historical Context

(1) Le contexte historique

19 The *NRTA* was not a grant of title, but an administrative transfer of the responsibilities that the Crown acknowledged at the time towards “the Indians

La *Convention* n’avait pas pour effet de concéder un titre, mais de transférer administrativement les responsabilités que la Couronne reconnaissait avoir

within the boundaries” of the Province — a transfer with constitutional force. In ascertaining which group or groups the parties to the *NRTA* intended to designate by the term “Indians”, we must look at the prevailing understandings of Crown obligations and the administrative regimes that applied to the different Aboriginal groups in Manitoba. The record suggests that the Métis were treated as a different group from “Indians” for purposes of delineating rights and protections.

The courts below found, and the record confirms, that the Manitoba Métis were not considered wards of the Crown. This was true both from the perspective of the Crown, and from the perspective of the Métis. Wright J. summarized his findings on this point as follows, at paras. 18-19:

The nature of the negotiations in the 1920’s, as reflected in correspondence and other evidence introduced at the trial of the appellant, shows that protection was the fundamental concern of the federal authorities, being consistent with the Crown’s obligations to those who automatically or voluntarily became subject to, or beneficiaries of, the *Indian Act*.

Nowhere is there any suggestion [that] the Metis, as a people, sought or were regarded as being in need of this kind of protection. On the contrary, the evidence demonstrates the Metis to be independent and proud of their identity separate and apart from the Indians.

The difference between Indians and Métis appears to have been widely recognized and understood by the mid-19th century. In 1870, Manitoba had a settled population of 12,228 inhabitants, almost 10,000 of whom were either English Métis or French Métis. Government actors and the Métis themselves viewed the Indians as a separate group with different historical entitlements; in fact, many if not most of the members of the Manitoba government at the time of its entry into Confederation were themselves Métis.

The *Manitoba Act, 1870* used the term “half-breed” to refer to the Métis, and set aside land

à l’époque envers les « Indiens dans les limites de la province » — transfert qui avait un caractère constitutionnel. Pour déterminer le ou les groupes que les parties à la *Convention* estimaient visés par le mot « Indiens », il faut tenir compte de ce qu’on considèrait être les obligations de la Couronne envers les différents groupes autochtones au Manitoba, ainsi que des régimes administratifs applicables à cet égard. Le dossier révèle que les Métis étaient considérés comme un groupe distinct des « Indiens » pour la définition des droits et des mesures de protection dont ils bénéficiaient.

Les juridictions inférieures ont conclu que les Métis du Manitoba n’étaient pas considérés comme des pupilles de la Couronne, ce que confirme d’ailleurs le dossier. Ce point de vue était non seulement celui de la Couronne, mais également celui des Métis. Voici comment le juge Wright a résumé ses constatations à ce sujet (aux par. 18-19) :

[TRADUCTION] Comme en témoigne la correspondance et d’autres éléments de preuve produits au procès de l’appellant, les négociations qui se sont déroulées au cours des années 20 indiquent que le souci premier des autorités fédérales était un souci de protection, objectif conforme aux obligations de la Couronne envers ceux qui, d’office ou volontairement, devenaient assujettis à la *Loi sur les Indiens* ou en étaient des bénéficiaires.

Nulle part n’avance-t-on [que], comme peuple, les Métis revendiquaient ce type de protection ou qu’on considèrait qu’ils en avaient besoin. La preuve démontre au contraire que les Métis étaient indépendants et fiers de leur identité distincte de celle des Indiens.

Il semble que la différence entre les Indiens et les Métis était largement reconnue et comprise au milieu du dix-neuvième siècle. En 1870, le Manitoba comptait 12 228 habitants, dont près de 10 000 étaient des Métis anglophones ou francophones. Les intervenants gouvernementaux et les Métis eux-mêmes percevaient les Indiens comme un groupe distinct, bénéficiant de droits historiques différents; en fait, lors de l’adhésion du Manitoba à la Confédération, bon nombre des membres du gouvernement manitobain, sinon la plupart, étaient eux-mêmes Métis.

La *Loi de 1870 sur le Manitoba* désignait les Métis par ce terme (en anglais « *half-breed* ») et

20

21

22

specifically for their use: *Manitoba Act, 1870*, S.C. 1870, c. 3, s. 31 (reprinted in R.S.C. 1985, App. II, No. 8). While s. 31 states that this land is being set aside “towards the extinguishment of the Indian Title to the lands in the Province”, this was expressly recognized at the time as being an inaccurate description. Sir John A. Macdonald explained in 1885:

Whether they [the Métis] had any right to those lands or not was not so much the question as it was a question of policy to make an arrangement with the inhabitants of that Province . . . 1,400,000 acres would be quite sufficient for the purpose of compensating these men for what was called the extinguishment of the Indian title. That phrase was an incorrect one, because the half-breeds did not allow themselves to be Indians.

(*House of Commons Debates*, July 6, 1885, at p. 3113, cited in T. E. Flanagan, “The History of Metis Aboriginal Rights: Politics, Principle, and Policy” (1990), 5 *C.J.L.S.* 71, at p. 74)

23

Other evidence in the record corroborates this view. For example, at trial, the expert witness Dr. G. Ens attached to his report a book written by Lieutenant-Governor A. Morris entitled *The Treaties of Canada with the Indians of Manitoba and the North-West Territories*, published in 1880. The book includes an account of negotiations between the Governor and an Indian Chief who expresses the concern that his mixed-blood offspring might not benefit from the proposed treaty. The Governor explains, at p. 69: “I am sent here to treat with the Indians. In Red River, where I came from, and where there is a great body of Half-breeds, they must be either white or Indian. If Indians, they get treaty money; if the Half-breeds call themselves white, they get land”. This statement supports the view that Indians and Métis were widely understood as distinct groups for the purpose of determining their entitlements *vis-à-vis* the colonial administration.

réservait expressément des terres à leur usage : *Loi de 1870 sur le Manitoba*, S.C. 1870, ch. 3, art. 31 (reproduite dans L.R.C. 1985, app. II, n<sup>o</sup> 8). Bien que l’art. 31 précise que les terres étaient réservées « dans le but d’éteindre les titres des Indiens aux terres de la province », on reconnaissait ouvertement à l’époque qu’il s’agissait d’une description inexacte. Sir John A. Macdonald a donné les explications suivantes en 1885 :

Il ne s’agissait pas tant de savoir [si les Métis] avaient ou non droit à ces terres, que de faire un arrangement avec les habitants de cette province [. . .] 1,400,000 acres de terre suffisaient amplement à compenser ce qu’on appelait l’extinction du titre sauvage.

Cette expression était incorrecte, parce que les Métis ne voulaient pas être des sauvages.

(*Débats de la Chambre des communes*, 6 juillet 1885, p. 3209, cité dans T. E. Flanagan, « The History of Metis Aboriginal Rights : Politics, Principle, and Policy » (1990), 5 *R.C.D.S.* 71, p. 74)

D’autres éléments de preuve versés au dossier corroborent ce point de vue. Au procès, par exemple, M. G. Ens, agissant comme témoin expert, a joint à son rapport l’ouvrage du lieutenant-gouverneur A. Morris intitulé *The Treaties of Canada with the Indians of Manitoba and the North-West Territories*, publié en 1880. Cet ouvrage comporte notamment le compte rendu des négociations entre le gouverneur et un chef indien qui se disait préoccupé par la possibilité que ses descendants métis ne bénéficient pas du traité proposé. Le gouverneur répond à la p. 69 par les explications suivantes : [TRADUCTION] « On m’envoie ici pour négocier avec les Indiens. À Red River, d’où je viens et où on trouve une large population de Métis, les Métis doivent être soit Blancs, soit Indiens. S’ils se disent Indiens, ils obtiennent les sommes prévues par traité; s’ils se disent Blancs, ils obtiennent des terres ». Cette déclaration étaye la thèse selon laquelle les Indiens et les Métis étaient largement considérés comme des groupes distincts lorsqu’il s’agissait d’établir quels étaient leurs droits vis-à-vis de l’administration coloniale.

It could be argued that the ability of individual Métis to identify themselves with Indian bands and to claim treaty rights on this basis weighs against a view of the two groups as entirely distinct. However, the very fact that a Métis person could “choose” either an Indian or a white identity supports the view that a Métis person was not considered Indian in the absence of an individual act of voluntary association.

The Canadian government’s response to an 1877 petition from a group of Métis further illustrates the perceived difference between the Indians and the Métis, and the exclusion of the Métis from the purview of Indian treaties. The Métis petitioners requested a grant of farming implements and seeds, and the relaxed enforcement of game laws to enable them to recover economically from the small-pox epidemic of 1870. David Laird, the Lieutenant-Governor of the North-West Territories, responded to the petition. He concluded by declaring:

I can assure you that the Government feel[s] a kindly interest in your welfare, and it is because they desire to see you enjoying the full franchise and property rights of British subjects, and not laboring under the Indian state of pupillage, that they have deemed it for the advantage of half-breeds themselves that they should not be admitted to the Indian treaties.

(W. L. Morton, ed., *Manitoba: The Birth of a Province* (1984), vol. I, at p. 23)

Without commenting on the motivations underlying the government’s policy or on its ultimate wisdom, we take note of the clear distinction made between Indians and “half-breeds”, and the fundamentally different perception of the government’s relationship with and obligations towards these two groups. We also note that counsel for the intervenor, the Métis National Council, told the Court of Appeal: “the Métis want to be ‘Indian’ under the *NRTA*, but for no other purpose” (para. 75).

On pourrait prétendre que la capacité des Métis de s’identifier, sur une base individuelle, comme membre d’une bande indienne et, sur ce fondement, de revendiquer des droits issus de traités contredit l’opinion voulant que les Métis et les Indiens soient deux groupes tout à fait distincts. Cependant, le fait même qu’un Métis puisse « choisir » l’identité indienne ou blanche appuie l’argument selon lequel un Métis n’était pas considéré comme un Indien à moins d’accomplir individuellement un acte d’association volontaire à ce groupe.

La réponse du gouvernement canadien à une requête présentée en 1877 par un groupe de Métis constitue un autre exemple et de la différence qu’on faisait entre les Indiens et les Métis et de l’exclusion de ces derniers du champ d’application des traités conclus avec les Indiens. Les requérants métis réclamaient des instruments aratoires, des semences ainsi que l’assouplissement des mesures d’application des lois sur la chasse afin de leur permettre de se remettre, financièrement, de l’épidémie de variole de 1870. Répondant à cette requête, David Laird, le lieutenant-gouverneur des Territoires du Nord-Ouest, a conclu ainsi :

[TRADUCTION] Je peux vous assurer que le gouvernement se soucie de votre bien-être et que c’est parce qu’il souhaite de vous voir profiter de l’ensemble des droits de vote et de propriété dont jouissent les sujets britanniques, plutôt que de vous voir soumis à l’état de pupilles dans lequel se trouvent les Indiens, qu’il a jugé être à l’avantage des Métis eux-mêmes qu’ils ne soient pas visés par les traités avec les Indiens.

(W. L. Morton, dir., *Manitoba : The Birth of a Province* (1984), vol. I, p. 23)

Sans commenter le bien-fondé de la politique du gouvernement ni sa motivation, nous prenons acte de la nette distinction faite entre les Indiens et les « Métis » et de la façon fondamentalement différente dont étaient perçus les rapports qu’entretenait le gouvernement avec ces deux groupes et les obligations qui incombaient au premier envers les seconds. Nous prenons note également de l’affirmation suivante de l’avocat de l’intervenant, le Ralliement national des Métis, devant la Cour d’appel : [TRADUCTION] « les Métis veulent être ‘Indiens’ pour l’application de la *Convention*, mais pas d’autres fins » (par. 75).

24

25

26 Placing para. 13 in its proper historical context does not involve negating the rights of the Métis. Paragraph 13 is not the only source of the Crown's or the Province's obligations towards Aboriginal peoples. Other constitutional and statutory provisions are better suited, and were actually intended, to fulfill this more wide-ranging purpose. The sole issue before us is whether the term "Indians" in the *NRTA* includes the Métis. The historical context of the *NRTA* suggests that it does not.

(2) Language

27 The common usage of the term "Indian" in 1930 also argues against a view of this term as encompassing the Métis. Both the terms "Indian" and "half-breed" were used in the mid-19th century. Swail Prov. Ct. J. cites a North American census prepared by the Hudson's Bay Company in 1856-57 (pp. 146-47). The census records 147,000 "Indians", and breaks this down into various groups, including "The Plain Tribes", "The Esquimaux", "Indians settled in Canada", and so forth. A separate line indicates the number of "Whites and half-breeds in Hudson's Bay Territory", which is estimated at 11,000, for a total of 158,000 "souls". This document illustrates that the "Whites and half-breeds" were viewed as an identifiable group, separate and distinct from the Indians.

28 The Red River Métis distinguished themselves from the Indians. For example, the successive Lists of Rights prepared by Métis leaders at the time of the creation of the Province of Manitoba excluded "the Indians" from voting. This provision could not plausibly have been intended to disenfranchise the Métis, who were the authors of the Lists and the majority of the population. The Third and Fourth Lists of Rights emphasized the importance of concluding treaties "between Canada and the different Indian tribes of the Province", with the "cooperation of the Local Legislature" (Morton, *supra*, at pp. 246 and 249). The Local Legislature was, at that time, a

Le fait de situer le par. 13 dans le contexte historique approprié ne revient pas à nier les droits des Métis. Cette disposition n'est pas l'unique source des obligations de la Couronne ou de la province envers les peuples autochtones. D'autres dispositions législatives et constitutionnelles favorisent bien davantage la réalisation de cet objectif plus vaste et ont dans les faits été édictées à cette fin. La seule question dont nous sommes saisis consiste à décider si le mot « Indiens » dans la *Convention* s'entend également des Métis. Le contexte historique de la *Convention* tend à indiquer que ce n'est pas le cas.

(2) Les mots employés

L'utilisation du mot « Indien » dans la langue courante en 1930 est un autre facteur qui milite contre l'opinion voulant que ce mot inclue les Métis. Les mots « Indien » et « Métis » étaient tous deux employés au milieu du dix-neuvième siècle. Le juge Swail cite un recensement effectué en Amérique du Nord par la Compagnie de la Baie d'Hudson en 1856-1857 (p. 146-147). Ce recensement fait état de 147 000 « Indiens », qu'il répartit en différents groupes, notamment les [TRADUCTION] « tribus des Plaines », les « Esquimaux » et les « Indiens établis au Canada ». Sur une autre ligne, on estime le nombre de [TRADUCTION] « Blancs et de Métis sur le territoire de la Baie d'Hudson » à 11 000, ce qui donne un total de 158 000 « âmes ». Ce document indique que [TRADUCTION] « les Blancs et les Métis » étaient considérés comme un groupe identifiable, distinct des Indiens.

Les Métis de la rivière Rouge se distinguaient eux-mêmes des Indiens. À titre d'exemple, les diverses « Listes des droits » préparées par les chefs métis au moment de la création de la province du Manitoba refusaient aux « Indiens » le droit de vote. Il n'est pas plausible que cette disposition ait pu avoir pour objet de retirer le droit de vote aux Métis, qui étaient les auteurs des listes et formaient la majorité de la population. Les troisième et quatrième listes des droits soulignaient l'importance de la conclusion de traités [TRADUCTION] « entre le Canada et les différentes tribus indiennes de la province », « et en collaboration avec la législature

Métis-dominated body, underscoring the Métis' own view of themselves and the Indians as fundamentally distinct.

There might not have been absolute consistency in the use of the terms "Indian" and "half-breed", and there appears to have been some mobility between the two groups. However, as evidenced by the historical documents statement cited above, the prevailing trend was to identify two distinct groups and to differentiate between their respective entitlements. Dr. Ens indicated in his report: "By 1850 'Half-Breed' was the most frequently used term among English-speaking residents of the North West to refer to all persons of mixed ancestry. It was a term that clearly differentiated between Indian and Metis populations" (respondent's record, at p. 176). At trial, the appellant's expert, Dr. Shore, could not cite any source in which the Canadian government used the term "Indian" to refer to all Aboriginal peoples, including the Métis.

This interpretation is supported by the location of para. 13 in the *NRTA* itself. Quite apart from formal rules of statutory construction, common sense dictates that the content of a provision will in some way be related to its heading. Paragraph 13 falls under the heading "Indian Reserves". Indian reserves were set aside for the use and benefit of Status Indians, not for the Métis. The placement of para. 13 in the part of the *NRTA* entitled "Indian Reserves", along with two other provisions that clearly do not apply to the Métis, supports the view that the term "Indian" as used throughout this part was not seen as including the Métis. This placement weighs against the argument that we should construe the term "Indians" more broadly than otherwise suggested by the historical context of the *NRTA* and the common usage of the term at the time of the *NRTA*'s enactment.

locale » (Morton, *op. cit.*, p. 246 et 249). La législature locale était à l'époque un organe dominé par les Métis, situation qui témoigne bien de la façon dont les Métis se percevaient et du fait qu'ils considéraient les Indiens comme fondamentalement distincts d'eux.

Il est possible que l'emploi des mots « Indien » et « Métis » n'ait pas été toujours constant, et il semble y avoir eu une certaine osmose entre les deux groupes. Toutefois, comme en font foi les déclarations tirées des documents historiques qui sont reproduites plus haut, la tendance générale était de reconnaître l'existence de deux groupes distincts et de différencier leurs droits respectifs. M. Ens a dit ceci dans son rapport : [TRADUCTION] « En 1850, les habitants anglophones du Nord-Ouest recouraient le plus souvent au terme "*Half-Breed*" ["Métis"] pour désigner les personnes d'ascendance mixte. Ce terme établissait clairement une distinction entre les populations indiennes et métisses » (dossier de l'intimée, p. 176). Au procès, le témoin expert de l'appelant, M. Shore, n'a pu faire état d'aucune source où le gouvernement canadien a utilisé le mot « Indien » pour désigner l'ensemble des peuples autochtones, y compris les Métis.

Cette interprétation est étayée par l'emplacement du par. 13 dans la *Convention* elle-même. Indépendamment des règles formelles d'interprétation législative, le bon sens veut que le contenu d'une disposition possède un certain lien avec la rubrique dans laquelle figure cette disposition. Le paragraphe 13 se trouve sous la rubrique « Réserves indiennes ». Les réserves indiennes ont été mises de côté à l'usage et au profit des Indiens inscrits, non des Métis. L'insertion du par. 13 dans cette partie de la *Convention*, qui comprend deux autres dispositions ne s'appliquant manifestement pas aux Métis, appuie l'opinion selon laquelle le terme « Indien » dans cette partie n'était pas considéré comme visant les Métis. La position du par. 13 tend à réfuter l'argument préconisant une interprétation plus large du mot « Indiens » que celle qui ressort par ailleurs du contexte historique de la *Convention* et de l'usage de ce mot dans la langue courante au moment de l'édiction de la *Convention*.

29

30

31 We find no basis in the record for overturning the lower courts' findings that, as a general matter, the terms "Indian" and "half-breed" were used to refer to separate and distinguishable groups of people in Manitoba from the mid-19th century through the period in which the *NRTA* was negotiated and enacted.

(3) The *NRTA*'s Objectives

32 The purpose of para. 13 of the *NRTA* is to ensure respect for the Crown's obligations to "Indians" with respect to hunting rights. It was enacted to protect the hunting rights of the beneficiaries of Indian treaties and the *Indian Act* in the context of the transfer of Crown land to the provinces. It took away the right to hunt commercially while protecting the right to hunt for food and expanding the territory upon which this could take place: see *Frank, supra*, at p. 100; *Moosehunter, supra*, at p. 285; *Horseman, supra*, at pp. 931-32; and *Badger, supra*, at para. 45. Wright J. put it thus, at para. 8:

The *NRTA* was entered into between the federal government and each of the Provinces of Manitoba, Saskatchewan and Alberta. . . . [Its] primary purpose was to transfer Crown lands, with the resources associated, from Canada to the Provinces concerned. Section 13 in the Manitoba agreement . . . was included to enable Manitoba to pass laws respecting game and fish which would apply to Indians. . . . The exclusion in s. 13 was aimed to protect existing Indian rights to hunt, trap and fish on unoccupied Crown lands or any other lands to which the Indians had a right of access. Any such rights arose as a result of an Aboriginal historic base or because they were established or confirmed by treaty.

Manitoba would have the authority to pass laws respecting game and fish that would apply to all hunting and fishing activities in the province, including the activities of Indians. The exception was that Indians, a subset of the population with a particular historical relationship to the Crown, would not thereby be deprived of certain specified hunting and fishing rights.

Rien dans le dossier ne justifie de modifier la conclusion des juridictions inférieures selon laquelle, de façon générale, les mots « Indien » et « Métis » ont servi à désigner des groupes distincts et distinguables au Manitoba, du milieu du dix-neuvième siècle jusqu'à l'édiction de la *Convention*.

(3) Les objectifs visés par la *Convention*

Le paragraphe 13 de la *Convention* vise à assurer le respect des obligations de la Couronne envers les « Indiens » en matière de droits de chasse. Il a été édicté pour protéger les droits de chasse des bénéficiaires des traités avec les Indiens et de la *Loi sur les Indiens* dans le cadre du transfert aux provinces de terres de la Couronne fédérale. Cette disposition a eu pour effet de retirer le droit de chasser à des fins commerciales tout en protégeant celui de le faire aux fins de subsistance et en élargissant le territoire sur lequel cette chasse pouvait être pratiquée : voir les arrêts *Frank*, précité, p. 100; *Moosehunter*, précité, p. 285; *Horseman*, précité, p. 931-932; et *Badger*, précité, par. 45. Le juge Wright a exprimé cet objectif en ces termes, au par. 8 :

[TRADUCTION] La Convention a été conclue par le gouvernement fédéral et, individuellement, par le Manitoba, la Saskatchewan et l'Alberta. [. . .] [Son] objectif premier consistait à transférer, du Canada aux provinces visées, des terres de la Couronne et les ressources qui s'y trouvent. L'article 13 de la convention relative au Manitoba [. . .] a été ajouté pour permettre à cette province d'adopter des lois régissant la chasse et la pêche qui s'appliqueraient aux Indiens. [. . .] L'exclusion prévue à l'art. 13 visait à protéger les droits que les Indiens possédaient déjà de chasser, de prendre le gibier au piège et de pêcher le poisson sur toutes les terres inoccupées de la Couronne ou sur toutes les autres terres à l'égard desquelles ils disposaient d'un droit d'accès. De tels droits découlent de pratiques ancestrales historiques ou ont été établis ou confirmés par voie de traité.

Cette mesure donnait au Manitoba le pouvoir d'adopter des mesures législatives sur la chasse et la pêche applicables à toutes ces activités dans la province, y compris celles pratiquées par les Indiens. L'exception consistait à faire en sorte que les Indiens, segment de la population ayant des relations historiques particulières avec la Couronne, ne soient pas privés par cette mesure de certains droits précis en matière de chasse et de pêche.

The protection accorded by para. 13 was based on the special relationship between Indians and the Crown. Underlying this was the view that Indians required special protection and assistance. Rightly or wrongly, this view did not extend to the Métis. The Métis were considered more independent and less in need of Crown protection than their Indian neighbours, as Wright J. confirmed. Shared ancestry between the Métis and the colonizing population, and the Métis' own claims to a different political status than the Indians in their Lists of Rights, contributed to this perception. The stark historic fact is that the Crown viewed its obligations to Indians, whom it considered its wards, as different from its obligations to the Métis, who were its negotiating partners in the entry of Manitoba into Confederation.

This perceived difference between the Crown's obligations to Indians and its relationship with the Métis was reflected in separate arrangements for the distribution of land. Different legal and political regimes governed the conclusion of Indian treaties and the allocation of Métis scrip. Indian treaties were concluded on a collective basis and entailed collective rights, whereas scrip entitled recipients to individual grants of land. While the history of scrip speculation and devaluation is a sorry chapter in our nation's history, this does not change the fact that scrip was based on fundamentally different assumptions about the nature and origins of the government's relationship with scrip recipients than the assumptions underlying treaties with Indians.

The historical context of the *NRTA*, the language of the section, and the purpose that led to its inclusion in the *Constitution Act, 1930* support the lower courts' conclusion that para. 13 does not encompass the Métis.

La protection accordée par le par. 13 est fondée sur les rapports spéciaux existant entre les Indiens et la Couronne. Elle reposait sur la perception selon laquelle les Indiens avaient besoin de mesures de protection et d'assistance particulières. À tort ou à raison, on n'a pas considéré que les Métis se trouvaient dans la même situation. On estimait qu'ils étaient plus autonomes et qu'ils avaient moins besoin de la protection de la Couronne que leurs voisins indiens, comme l'a confirmé le juge Wright. L'ascendance commune des Métis et de la population colonisatrice ainsi que le fait que les Métis revendiquaient eux-mêmes un statut politique différent de celui des Indiens dans leurs « Listes des droits » contribuaient à alimenter cette perception. La simple réalité historique est que la Couronne estimait que ses obligations à l'égard des Indiens, qu'elle considérait comme ses pupilles, différaient de ses obligations envers les Métis, qui étaient ses interlocuteurs dans la négociation de l'accession du Manitoba à la Confédération.

Cette différence qu'on faisait entre les obligations de la Couronne envers les Indiens et les rapports de celle-ci avec les Métis s'est reflétée dans différents arrangements touchant à la répartition des terres. La conclusion des traités avec les Indiens et la délivrance des certificats de concession aux Métis étaient régies par des régimes juridiques et des cadres politiques différents. Les traités avec les Indiens étaient conclus sur une base collective et créaient des droits collectifs, tandis que les certificats accordaient à leurs titulaires le droit de se voir concéder des terres sur une base individuelle. Quoique la spéculation et la dévaluation associées aux certificats de concession représentent un malheureux chapitre de l'histoire de notre pays, il n'en demeure pas moins que ces certificats reposaient sur des postulats fondamentalement différents de ceux à la base des traités avec les Indiens quant à la nature et à l'origine des rapports du gouvernement avec les titulaires de certificats.

Le contexte historique de la *Convention*, le texte du par. 13 et l'objectif qui a inspiré son insertion dans la *Loi constitutionnelle de 1930* étayaient la conclusion des juridictions inférieures selon laquelle cette disposition ne vise pas les Métis.

33

34

35

#### D. Appellant's Counter-Arguments

##### (1) Continuity of Language

36 The appellant asks us to impose a “continuity of language” requirement on the Constitution as a whole in order to support his argument that the term “Indians” in the *NRTA* includes the Métis. We do not find this approach persuasive. To the contrary, imposing a continuity requirement would lead us to conclude that “Indians” and “Métis” are different, since they are separately enumerated in s. 35(2) of the *Constitution Act, 1982*. We emphasize that we leave open for another day the question of whether the term “Indians” in s. 91(24) of the *Constitution Act, 1867* includes the Métis — an issue not before us in this appeal.

##### (2) The Ambiguity Principle

37 In the absence of compelling evidence that the term “Indians” in para. 13 includes the Métis, the appellant invokes the principle that ambiguities should be resolved in favour of Aboriginal peoples: see *Nowegijick v. The Queen*, [1983] 1 S.C.R. 29, at p. 36; *R. v. Sutherland*, [1980] 2 S.C.R. 451, at p. 464; see also *Mitchell v. Peguis Indian Band*, [1990] 2 S.C.R. 85, *per* La Forest J., at pp. 142-43 (suggesting refinements to this principle). This principle is triggered when there are doubts about the most fitting interpretation of the provision in question. In such cases, a generous and liberal interpretation is to be preferred over a narrow and technical one: *Nowegijick, supra*.

38 The ambiguity principle does not assist the appellant in this case. The historical documentation is sufficient to support the view that the term “Indians” in para. 13 of the *NRTA* was not meant to encompass the Métis. Nor do we find relevant the respondent's counter-argument that the ambiguity principle precludes extending the protection of para. 13 to the Métis because this would “dilute” the value of Indian hunting rights in Manitoba. If “Indians” in para. 13 includes the Métis, then such

#### D. Les contre-arguments de l'appelant

##### (1) La continuité terminologique

Au soutien de son argument que le mot « Indiens » dans la *Convention* s'entend également des Métis, l'appelant nous demande d'assortir la Constitution, dans son ensemble, d'une obligation de [TRADUCTION] « continuité terminologique ». Nous ne considérons pas cet argument convaincant. Au contraire, imposer une telle obligation nous amènerait à conclure que les « Indiens » et les « Métis » sont différents, étant donné que les deux sont énumérés séparément dans le par. 35(2) de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Nous tenons à souligner que sera tranchée à une autre occasion la question de savoir si le mot « Indiens » au par. 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867* s'entend également des Métis — question dont nous ne sommes pas saisis dans le présent pourvoi.

##### (2) Le principe de l'ambiguïté

Ne disposant d'aucune preuve convaincante établissant que le mot « Indiens » au par. 13 de la *Convention* vise les Métis, l'appelant invoque le principe selon lequel toute ambiguïté doit profiter aux peuples autochtones : voir *Nowegijick c. La Reine*, [1983] 1 R.C.S. 29, p. 36; *R. c. Sutherland*, [1980] 2 R.C.S. 451, p. 464; et *Mitchell c. Bande indienne Peguis*, [1990] 2 R.C.S. 85, le juge La Forest, p. 142-143 (où l'on suggère des précisions à ce principe). Ce principe s'applique lorsque des doutes planent sur l'interprétation qu'il convient de donner à une disposition litigieuse. En pareils cas, il faut préférer une interprétation libérale à une interprétation stricte et formaliste : *Nowegijick*, précité.

Le principe de l'ambiguïté n'est d'aucune utilité à l'appelant en l'espèce. Les documents historiques étaient suffisamment la thèse selon laquelle le mot « Indiens » au par. 13 de la *Convention* n'est pas censé inclure les Métis. Nous ne considérons pas non plus comme pertinent le contre-argument de l'intimée portant que le principe de l'ambiguïté fait obstacle à l'élargissement aux Métis de la protection conférée par le par. 13, étant donné que cela aurait pour effet de « diluer » la valeur des

an interpretation will prevail whether or not “dilution” results.

### (3) The “Living Tree” Principle

We decline the appellant’s invitation to expand the historical purpose of para. 13 on the basis of the “living tree” doctrine enunciated by Lord Sankey L.C. with reference to the 1867 *British North America Act: Edwards v. Attorney-General for Canada*, [1930] A.C. 124 (P.C.), at p. 136. The appellant, emphasizing the constitutional nature of para. 13, argues that this provision must be read broadly as providing solutions to future problems. He argues that, regardless of para. 13’s original meaning, contemporary values, including the recognition of the Crown’s fiduciary duty towards Aboriginal peoples and general principles of restitutive justice, require us to interpret the word “Indians” as including the Métis.

This Court has consistently endorsed the living tree principle as a fundamental tenet of constitutional interpretation. Constitutional provisions are intended to provide “a continuing framework for the legitimate exercise of governmental power”: *Hunter v. Southam Inc.*, [1984] 2 S.C.R. 145, *per* Dickson J. (as he then was), at p. 155. But at the same time, this Court is not free to invent new obligations foreign to the original purpose of the provision at issue. The analysis must be anchored in the historical context of the provision. As emphasized above, we must heed Dickson J.’s admonition “not to overshoot the actual purpose of the right or freedom in question, but to recall that the *Charter* was not enacted in a vacuum, and must therefore . . . be placed in its proper linguistic, philosophic and historical contexts”: *Big M Drug Mart*, *supra*, at p. 344; see Côté, *supra*, at p. 265. Dickson J. was speaking of the *Charter*, but his words apply equally to the task of interpreting the *NRTA*. Similarly, Binnie J. emphasized the need for attentiveness to context when he

droits de chasse des Indiens au Manitoba. Si le mot « Indiens » au par. 13 s’entend également des Métis, cette interprétation l’emportera, qu’il en découle ou non une « dilution » des droits susmentionnés.

### (3) Le principe de « l’arbre vivant »

Nous déclinons l’invitation lancée par l’appelant d’élargir la finalité historique du par. 13 sur le fondement de la doctrine de « l’arbre vivant » énoncée par le lord chancelier Sankey à propos de l’*Acte de l’Amérique du Nord britannique* de 1867 dans l’arrêt *Edwards c. Attorney-General for Canada*, [1930] A.C. 124 (C.P.), p. 136. Insistant sur la nature constitutionnelle du par. 13 de la *Convention*, l’appelant soutient que cette disposition doit être interprétée largement, de façon à permettre de trouver des solutions aux problèmes qui surgiront dans le futur. Il fait valoir que, indépendamment du sens que pouvait avoir cette disposition à l’origine, les valeurs contemporaines — notamment la reconnaissance de l’obligation de fiduciaire de la Couronne envers les peuples autochtones et les principes généraux de la justice par la restitution — requièrent que nous considérions que le mot « Indiens » s’entend également des Métis.

Notre Cour a toujours souscrit au principe de l’arbre vivant, un précepte fondamental d’interprétation constitutionnelle. Les dispositions constitutionnelles visent à fournir « un cadre permanent à l’exercice légitime de l’autorité gouvernementale » : *Hunter c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145, le juge Dickson (plus tard Juge en chef), p. 155. Toutefois, notre Cour n’a pas pour autant carte blanche pour inventer de nouvelles obligations sans rapport avec l’objectif original de la disposition en litige. L’analyse doit être ancrée dans le contexte historique de la disposition. Comme nous l’avons précisé plus tôt, il ne faut jamais oublier la mise en garde faite par le juge Dickson : « il importe de ne pas aller au delà de l’objet véritable du droit ou de la liberté en question et de se rappeler que la *Charte* n’a pas été adoptée en l’absence de tout contexte et que, par conséquent, [. . .] elle doit être située dans ses contextes linguistique, philosophique et historique appropriés » : *Big M Drug Mart*, précité, p. 344; voir Côté, *op. cit.*, p. 335. Le juge Dickson faisait référence à la

39

40

noted in *R. v. Marshall*, [1999] 3 S.C.R. 456, at para. 14, that “[g]enerous’ rules of interpretation should not be confused with a vague sense of after-the-fact largesse.” Again the statement, made with respect to the interpretation of a treaty, applies here.

*Charte*, mais ses propos valent également pour l’interprétation de la *Convention*. De même, le juge Binnie a souligné la nécessité de porter attention au contexte lorsqu’il a indiqué, dans l’arrêt *R. c. Marshall*, [1999] 3 R.C.S. 456, par. 14, qu’« [i]l ne faut pas confondre les règles “généreuses” d’interprétation avec un vague sentiment de largesse a posteriori. » Cet énoncé, formulé dans l’interprétation d’un traité, s’applique également en l’espèce.

41 We conclude that the term “Indians” in para. 13 of the *NRTA* does not include the Métis, and we find no basis for modifying this intended meaning. This in no way precludes a more liberal interpretation of other constitutional provisions, depending on their particular linguistic, philosophical and historical contexts.

Nous concluons que le mot « Indiens » au par. 13 de la *Convention* ne vise pas les Métis et que rien ne justifie de modifier le sens qu’on entendait donner à ce mot. Cette conclusion n’empêche toutefois aucunement de donner une interprétation plus libérale à d’autres dispositions constitutionnelles selon leurs contextes linguistique, philosophique et historique particuliers.

### III. Conclusion

### III. Conclusion

42 We find no reason to disturb the lower courts’ findings that neither the Crown nor the Métis understood the term “Indians” to encompass the Métis in the decades leading up to and including the enactment of the *NRTA*. Paragraph 13 does not provide a defence to the charge against the appellant for unlawfully hunting deer out of season. We do not preclude the possibility that future Métis defendants could argue for site-specific hunting rights in various areas of Manitoba under s. 35 of the *Constitution Act, 1982*, subject to the evidentiary requirements set forth in *Powley, supra*. However, they cannot claim immunity from prosecution under the Manitoba wildlife regulations by virtue of para. 13 of the *NRTA*.

Il n’existe à notre avis aucune raison de modifier les conclusions des juridictions inférieures selon lesquelles, dans les décennies qui ont précédé la *Convention*, et ce jusqu’à son édicition, ni la Couronne ni les Métis ne considéraient que le mot « Indiens » s’entendait également des Métis. Le paragraphe 13 ne constitue pas un moyen de défense contre l’accusation reprochant à l’appelant d’avoir illégalement chassé le cerf hors saison. Nous n’écartons pas la possibilité que de futurs défendeurs métis revendiquent des droits de chasse se rattachant à un lieu particulier dans diverses régions du Manitoba en vertu de l’art. 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, sous réserve des exigences en matière de preuve énoncées dans l’arrêt *Powley*, précité. Il ne leur sera toutefois pas possible de plaider, en vertu du par. 13 de la *Convention*, l’immunité à l’égard de poursuites fondées sur la réglementation manitobaine en matière de conservation de la faune.

43 The appeal is dismissed. Each party shall bear its own costs.

Le pourvoi est rejeté. Chaque partie supporte ses propres dépens.

44 The constitutional question is answered as follows:

La question constitutionnelle reçoit la réponse suivante :

Is the appellant Ernest Lionel Joseph Blais, being a Métis, encompassed by the term “Indians” in para. 13 of the *Natural Resources Transfer Agreement, 1930*, as ratified

Est-ce que l’appelant Ernest Lionel Joseph Blais, un Métis, est visé par le mot « Indiens » au par. 13 de la *Convention sur le transfert des ressources naturelles de*

by the *Manitoba Natural Resources Act*, (1930) 20-21 Geo. V, c. 29 (Can.), and confirmed by the *Constitution Act (1930)*, 20-21 Geo. V, c. 26 (U.K.), and therefore rendering s. 26 of *The Wildlife Act* of Manitoba unconstitutional to the extent that it infringes upon the appellant's right to hunt for food for himself and his family?

Answer: No.

### APPENDIX

#### Relevant Constitutional and Statutory Provisions

##### *Constitution Act, 1930*

##### Manitoba — Memorandum of Agreement

13. In order to secure to the Indians of the Province the continuance of the supply of game and fish for their support and subsistence, Canada agrees that the laws respecting game in force in the Province from time to time shall apply to the Indians within the boundaries thereof, provided, however, that the said Indians shall have the right, which the Province hereby assures to them, of hunting, trapping and fishing game and fish for food at all seasons of the year on all unoccupied Crown lands and on any other lands to which the said Indians may have a right of access.

##### *The Wildlife Act*, R.S.M. 1987, c. W130

26. No person shall hunt, trap, take or kill or attempt to trap, take or kill a wild animal during a period of the year when the hunting, trapping, taking or killing of that species or type of wild animal is either prohibited or not permitted by the regulations.

*Appeal dismissed.*

*Solicitor for the appellant: Aboriginal Centre Law Office, Winnipeg.*

*Solicitor for the respondent: Attorney General of Manitoba, Winnipeg.*

*Solicitor for the intervener the Attorney General of Canada: Attorney General of Canada, Ottawa.*

1930, qui a été ratifiée par la *Loi des ressources naturelles du Manitoba*, (1930) 20-21 Geo. V, c. 29 (Can.), et confirmée par la *Loi constitutionnelle de 1930*, 20-21 Geo. V, c. 26 (R.-U.), et, dans l'affirmative, est-ce que l'art. 26 de la *Loi sur la conservation de la faune* du Manitoba est en conséquence inconstitutionnel dans la mesure où il porte atteinte au droit de l'appelant de chasser à des fins de subsistance pour lui-même et pour sa famille?

Réponse : Non.

### ANNEXE

#### Dispositions constitutionnelles et législative pertinentes

##### *Loi constitutionnelle de 1930*

##### Manitoba — Convention

13. Pour assurer aux Indiens de la province la continuation de l'approvisionnement de gibier et de poisson destinés à leurs support et subsistance, le Canada consent à ce que les lois relatives au gibier et qui sont en vigueur de temps à autre dans la province, s'appliquent aux Indiens dans les limites de la province; toutefois, lesdits Indiens auront le droit que la province leur assure par les présentes de chasser et de prendre le gibier au piège et de pêcher le poisson, pour se nourrir en toute saison de l'année sur toutes les terres inoccupées de la Couronne et sur toutes les autres terres auxquelles lesdits Indiens peuvent avoir un droit d'accès.

##### *Loi sur la conservation de la faune*, L.R.M. 1987, ch. W130

26. Nul ne peut chasser, piéger, capturer ou tuer ni tenter de piéger, de capturer ou de tuer un animal sauvage pendant une période de l'année où, en vertu des règlements, il est interdit ou n'est pas permis de chasser, de piéger, de capturer ou de tuer un animal sauvage de cette espèce ou de ce type.

*Pourvoi rejeté.*

*Procureur de l'appelant : Aboriginal Centre Law Office, Winnipeg.*

*Procureur de l'intimée : Procureur général du Manitoba, Winnipeg.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général du Canada : Procureur général du Canada, Ottawa.*

*Solicitor for the intervener the Attorney General for Saskatchewan: Deputy Attorney General for Saskatchewan, Regina.*

*Solicitor for the intervener the Attorney General of Alberta: Alberta Justice, Edmonton.*

*Solicitors for the intervener the Métis National Council: Pape & Salter, Vancouver.*

*Solicitor for the intervener the Congress of Aboriginal Peoples: Joseph Eliot Magnet, Ottawa.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général de la Saskatchewan : Sous-procureur général de la Saskatchewan, Regina.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Alberta : Justice Alberta, Edmonton.*

*Procureurs de l'intervenant le Ralliement national des Métis : Pape & Salter, Vancouver.*

*Procureur de l'intervenant le Congrès des peuples autochtones : Joseph Eliot Magnet, Ottawa.*