

T-588-04  
2006 FC 213

T-588-04  
2006 CF 213

**Marcel Luke Hertlein Balfour** (*Applicant*)

**Marcel Luke Hertlein Balfour** (*demandeur*)

v.

c.

**Norway House Cree Nation Chief and Council and Ron Evans, Eric Apetagon, Eliza Clarke, Fred Muskego, Mike Muswagon, and Langford Saunders** (*Respondents*)

**Le chef et le conseil de la Nation des Cris de Norway House et Ron Evans, Eric Apetagon, Eliza Clarke, Fred Muskego, Mike Muswagon et Langford Saunders** (*défendeurs*)

**INDEXED AS: BALFOUR v. NORWAY HOUSE CREE NATION (F.C.)**

**RÉPERTORIÉ : BALFOUR c. NATION DES CRIS DE NORWAY HOUSE (C.F.)**

Federal Court, Blais J.—Winnipeg, December 13, 2005 and January 17, 2006; Ottawa, February 16, 2006.

Cour fédérale, juge Blais—Winnipeg, 13 décembre 2005 et 17 janvier 2006; Ottawa, 16 février 2006.

*Aboriginal Peoples — Band governance — Applicant, elected councillor of Norway House Cree Nation, filing application for quo warranto after Band Council submitting, at behest of subgroup of councillors, resolution to Manitoba Court of Queen's Bench as evidence of official decision of Council even though resolution not yet ratified by Council — Application allowed in part — Although quo warranto not appropriate, not permissible for subgroup to make decisions in secret, have these decisions rubber-stamped at future Band Council meetings — Resolution quashed — Applicant also seeking review of other actions by Chief, subgroup, such as removal of his portfolios for criticizing Band Chief and Council, reduction of his honorarium following quo warranto application — These actions breaching procedural fairness — Decisions regarding applicant quashed.*

*Peuples autochtones — Administration des bandes — Le demandeur, un conseiller élu de la Nation des Cris de Norway House, a présenté une demande de bref de quo warranto après que le conseil de bande eut déposé, à l'instigation d'un sous-groupe de conseillers, une résolution à la Cour du Banc de la Reine du Manitoba comme preuve d'une décision officielle du conseil même si celui-ci ne l'avait pas encore ratifiée — Demande accueillie en partie — Bien qu'il ne convienne pas de décerner le bref de quo warranto, le sous-groupe de conseillers n'était pas autorisé à prendre des décisions en secret et à les faire ratifier à des réunions ultérieures du conseil de bande — Résolution annulée — De même, le demandeur tentait d'obtenir le contrôle judiciaire d'autres mesures prises par le chef et le sous-groupe de conseillers, notamment le retrait de ses portefeuilles, pour avoir critiqué le chef et le conseil de bande et la réduction de ses honoraires après l'introduction de la demande de bref de quo warranto — Ces mesures allaient à l'encontre de l'équité procédurale — Les décisions visant le demandeur ont été annulées.*

*Federal Court Jurisdiction — Judicial review with respect to actions of Norway House Cree Nation (NHCN) Chief, councillor subgroup — Application not contrary to Federal Courts Rules, r. 302 — Indian band council "federal board, commission or other tribunal" pursuant to Federal Courts Act, s. 18 — Court appropriate forum in which to challenge NHCN decisions.*

*Compétence de la Cour fédérale — Contrôle judiciaire des mesures prises par le chef et le sous-groupe de conseillers de la Nation des Cris de Norway House (NCNH) — La demande n'allait pas à l'encontre de la règle 302 des Règles des Cours fédérales — Le conseil de bande indienne est un « office fédéral » au sens de l'art. 18 de la Loi sur les Cours fédérales — La Cour est la tribune appropriée devant laquelle les décisions de la NCNH peuvent être contestées.*

*Administrative Law — Judicial Review — Remedies — Quo warranto — Applicant filing application for quo warranto with respect to Chief, councillors of Norway House Cree Nation (NHCN) on basis failing to attend three consecutive duly constituted Council meetings — Failure to attend result*

*Droit administratif — Contrôle judiciaire — Recours — Quo warranto — Le demandeur a présenté une demande de bref de quo warranto contre le chef et les conseillers de la Nation des Cris de Norway House (NCNH) au motif qu'ils n'ont pas assisté à trois réunions consécutives du conseil*

*of cancelled meetings — Such meetings not duly constituted — Quo warranto not appropriate course of action.*

*Administrative Law — Judicial Review — Grounds of Review — Judicial review of decisions by individual respondents purporting to act on behalf of respondent Norway House Cree Nation Band Council — Band Council's resolution to pursue litigation predetermined by councillor subgroup, thus void and of no effect as not providing Band Council opportunity to debate, discuss, review it — Reduction of applicant's honorarium as councillor, removal of portfolios breach of procedural fairness as done in bad faith, not providing applicant with notification, opportunity to respond, valid reasons for decision.*

This was an application for, *inter alia*, a writ of *quo warranto* filed by the applicant, an elected councillor of the Norway House Cree Nation (NHCN), after three members of the Band Council formed a subgroup that operates separately from the rest of the Band Council and does not follow the rules laid out in the NHCN policy and Procedural Guidelines Manual (Guidelines). That subgroup signed a resolution (N.H./2003-04 #128) directing their solicitor to pursue a misrepresentation claim and had that resolution submitted by the NHCN Band Council to the Manitoba Court of Queen's Bench notwithstanding the fact that it had not yet been ratified by the Band Council at a duly convened special Council meeting.

Following the commencement of these proceedings, the applicant's honorarium remuneration was withheld and then reduced from \$60,000 to about \$5,000 annually. It was made clear to the applicant that this reduction could have been reversed if he had complied with the respondent Band Chief's wishes and not been openly critical of the Band Council's actions.

The applicant was also seeking the review of other actions and decisions by some or all of the respondents, including the removal of his portfolios and the reduction of his honorarium for purportedly acting to discredit the efforts made by the Band Chief and Council. Another action provided as an example of the respondents' failure to respect the notion of representative democracy was the award, by some of the respondent councillors and Chief, of a four-year contract to a defeated councillor in an attempt to circumvent the outcome of an election.

*dûment convoquées — Ils n'y ont pas assisté parce que les réunions ont été annulées — Ces réunions n'étaient pas dûment constituées — Il ne convenait pas de décerner un bref de quo warranto.*

*Droit administratif — Contrôle judiciaire — Motifs — Contrôle judiciaire de décisions prises par des défendeurs particuliers qui prétendaient agir pour le compte du conseil de bande de la Nation des Cris de Norway House, un défendeur — La résolution du conseil de bande visant l'introduction d'une action a été décidée à l'avance par le sous-groupe de conseillers et elle était donc nulle parce que le conseil de bande n'a pas eu la possibilité de la débattre, d'en discuter et d'en prendre connaissance — La réduction des honoraires de conseiller du demandeur et le retrait de ses portefeuilles allaient à l'encontre de l'équité procédurale puisque ces mesures ont été prises de mauvaise foi, les conseillers ne lui ayant pas donné la possibilité d'y répondre et ne lui ayant pas fourni de motifs valables justifiant cette décision.*

Il s'agissait d'une demande, entre autres, de bref de *quo warranto* déposée par le demandeur, un conseiller élu de la Nation des Cris de Norway House (NCNH), après que trois membres du conseil de bande eurent formé un sous-groupe qui fonctionnait séparément du reste du conseil de bande et qui ne suivait pas les règles énoncées dans le NHCN Policy and Procedural Guidelines Manual (Manuel des lignes directrices sur la politique et les procédures de la NCNH) (les lignes directrices). Ce sous-groupe a signé une résolution (N.H./2003-04 n° 128) enjoignant à son avocat d'intenter une action pour fausse déclaration et a fait en sorte que le conseil de bande de la NCNH présente cette résolution à la Cour du Banc de la Reine du Manitoba bien que le conseil de bande ne l'eût pas encore ratifiée à une réunion extraordinaire dûment convoquée du conseil.

Après l'introduction de la présente demande, les honoraires de conseiller du demandeur ont été retenus, puis ramenés de 60 000 \$ à quelque 5 000 \$ par année. Le demandeur s'est fait dire en toutes lettres que cette réduction aurait pu être annulée s'il avait simplement voulu respecter les désirs du chef plutôt que de critiquer ouvertement les mesures du conseil de bande.

Le demandeur tentait aussi d'obtenir le contrôle judiciaire d'autres mesures et décisions prises par la totalité ou une partie des défendeurs, dont le retrait de ses portefeuilles et la réduction de ses honoraires parce qu'il aurait cherché à discréditer les efforts déployés par le chef et le conseil de bande. En outre, un contrat d'une durée de quatre ans que certains conseillers défendeurs et le chef ont accordé à un conseiller défait pour tenter de contourner les résultats d'une élection constitue un autre exemple de situations où les défendeurs n'ont pas respecté le concept de la démocratie représentative.

*Held*, the application should be allowed in part.

The applicant's notice of application and the relief sought were not contrary to rule 302 of the *Federal Courts Rules* as a Prothonotary had already ordered the matter to proceed despite the fact that judicial review was being sought for more than one decision of the NHCN Band Council. As to the Court's jurisdiction in the present matter, an Indian band council constitutes a "federal board, commission or other tribunal" pursuant to section 18 of the *Federal Courts Act*. As such, the appropriate forum for the applicant's challenge of the NHCN decisions was the Federal Court, not the Minister.

A writ of *quo warranto* may be requested when the office of an elected official is vacated but the official continues to exercise his function contrary to the law. Article 9.1(e) of the NHCN Election Procedures Act provides that "[t]he office of Chief or Councillor becomes vacant when a person who holds that office . . . [f]ails to attend three (3) consecutive duly constituted Council meetings without being excused." In the case at bar, only 16 of the 56 officially scheduled meetings actually took place in the form prescribed by the Guidelines. However, this did not mean that the councillors had vacated their office. A duly constituted meeting must actually be held and attended by a quorum of Council members. Councillors could not vacate their office by not showing up to meetings that did not take place as these were not duly constituted meetings. A writ of *quo warranto* was not an appropriate course of action. However, there were serious procedural flaws in the way Band Council meetings were cancelled.

It is permissible for a subgroup of councillors to meet outside the formal confines of Band Council meetings to discuss issues concerning the Band. It is not permissible for a group of Band councillors to make decisions in secret and subsequently have these decisions rubber-stamped at future Band Council meetings without regard to the Band Council Guidelines or the provisions of the *Indian Act*. Resolutions cannot be the product of predetermined decisions. They must be debated and passed in accordance with Band guidelines and principles of democracy. The ratification process of Band Council resolutions was inherently biased. Resolution N.H./2003-04 #128 should not have been submitted to the Court of Queen's Bench as evidence of an official decision of the respondent Band Council and was actually a predetermined matter as councillors were not provided with the opportunity to debate, discuss or review the resolution. The resolution was void and consequently quashed.

*Jugement* : la demande est accueillie en partie.

L'avis de demande du demandeur et la réparation sollicitée n'alliaient pas à l'encontre de la règle 302 des *Règles des Cours fédérales* puisqu'un protonotaire avait déjà ordonné que l'affaire se poursuive, bien que le contrôle judiciaire ait été demandé à l'encontre de plus d'une décision du conseil de bande de la NCNH. Pour ce qui est de la compétence de la Cour en l'espèce, un conseil de bande indienne constitue un « office fédéral » au sens de l'article 18 de la *Loi sur les Cours fédérales*. Ainsi, il convenait de contester les décisions de la NCNH devant la Cour fédérale et non pas devant le ministre.

Il est possible de demander un bref de *quo warranto* lorsque le poste d'un représentant élu est libéré et que le représentant continue à exercer ses fonctions contrairement à la loi. L'alinéa 9.1(e) de la loi sur les procédures électorales de la NCNH est libellé de la façon suivante : « [l]e poste de chef ou de conseiller est libéré lorsque la personne qui l'occupe : est absente à trois (3) réunions consécutives du conseil sans que son absence ait été excusée ». En l'espèce, seulement 16 des 56 réunions fixées de façon officielle ont effectivement été tenues de la manière prescrite par les lignes directrices. Cependant, cela ne signifie pas que les conseillers avaient libéré leur poste. Pour qu'une réunion soit dûment constituée, elle doit effectivement être tenue en présence d'un quorum des membres du conseil. Les conseillers ne pouvaient pas libérer leur poste en n'assistant pas à des réunions qui n'ont pas eu lieu parce qu'il ne s'agissait pas de réunions dûment constituées. Il ne convenait pas de décerner un bref de *quo warranto*. Cependant, il existait des vices de procédure importants quant à la façon dont les réunions du conseil de bande ont été annulées.

Il est permis qu'un sous-groupe de conseillers se rencontre en dehors du contexte formel des réunions du conseil pour discuter de questions concernant la bande. Il n'est pas permis que le sous-groupe de conseillers de la bande prenne des décisions en secret et fasse subséquemment ratifier ces décisions à des réunions ultérieures du conseil sans tenir compte des lignes directrices de celui-ci ou des dispositions de la *Loi sur les Indiens*. Les résolutions ne peuvent être le produit de décisions prises à l'avance. Elles doivent être débattues et adoptées conformément aux lignes directrices de la bande ainsi qu'aux principes de la démocratie. Le processus de ratification des résolutions du conseil de la bande était foncièrement partial. La résolution N.H./2003-04 n° 128 n'aurait pas dû être présentée à la Cour du Banc de la Reine comme preuve d'une décision officielle du conseil de bande défendeur. Elle était effectivement une question décidée à l'avance puisque les conseillers n'ont pas eu la possibilité de débattre la résolution, d'en discuter ou d'en prendre connaissance. La résolution était nulle et a conséquemment été annulée.

As to the unilateral limitation of the applicant's responsibilities as councillor and the reduction of his honorarium, by the respondent Chief, and subsequent ratification by Band Council four months later, the failure to notify the applicant of and provide valid reasons for such disciplinary actions, or an opportunity to respond amounted to a breach of procedural fairness, as did the failure to follow the Band Council's own procedure to reduce the applicant's honorarium. The respondents acted in bad faith. The decisions regarding the applicant were thus quashed.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 1 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 14), 18 (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 4; 2002, c. 8, s. 26), 18.1 (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5; 2002, c. 8, s. 27).  
*Federal Courts Rules*, SOR/98-106, rr. 1 (as am. by SOR/2004-283, s. 2), 302.  
*Indian Act*, R.S.C., 1985, c. I-5, ss. 2(3)(b), 74, 75, 76, 77 (as am. by R.S.C., 1985, (1st Supp.), c. 32, s. 14), 78, 79.  
*Indian Band Council Procedure Regulations*, C.R.C., c. 950.  
*Indian Band Election Regulations*, C.R.C., c. 952, s. 12 (as am. by SOR/85-409, s. 4(F)).

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### CONSIDERED:

*Reference re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217; (1998), 161 D.L.R. (4th) 385; 228 N.R. 203; *Long Lake Cree Nation v. Canada (Minister of Indian and Northern Affairs)*, [1995] F.C.J. No. 1020 (T.D.) (QL); *Assu v. Chickite*, [1999] 1 C.N.L.R. 14 (B.C.S.C.); *Truehope Nutritional Support Ltd. v. Canada (Attorney General)* (2004), 251 F.T.R. 155; 2004 FC 658; *Salt River First Nation 195 (Council) v. Salt River First Nation 195*, [2004] 1 C.N.L.R. 319; 213 N.R. 385; 2003 FCA 385; *Charles v. Semiahmoo Band Council* (1998), 140 F.T.R. 300 (F.C.T.D.); *Louie v. Derrickson*, [1993] B.C.J. No. 1338 (S.C.) (QL); *Old St. Boniface Residents Assn. Inc. v. Winnipeg (City)*, [1990] 3 S.C.R. 1170; (1990), 75 D.L.R. (4th) 385; [1991] 2 W.W.R. 145; 2 M.P.L.R. (2d) 217; 69 Man.R. (2d) 134; 46 Admin. L.R. 161; 116 N.R. 46; *Therrien (Re)*, [2001] 2 S.C.R. 3; (2001), 200 D.L.R. (4th) 1; 30 Admin. L.R. (3d) 171; 155 C.C.C. (3d) 1; 43 C.R. (5th) 1; 84 C.R.R. (2d) 1; 270 N.R. 1; 2001 SCC 35;

L'imposition unilatérale de limites aux responsabilités du demandeur en tant que conseiller, la réduction de ses honoraires par le chef défendeur, et la ratification subséquente de ces mesures par le conseil de bande lors d'une réunion convoquée quatre mois plus tard, l'omission d'aviser le demandeur et de lui fournir des motifs valables justifiant ces sanctions disciplinaires ou la possibilité de répondre à ces mesures allaient à l'encontre de l'équité procédurale. Cela s'appliquait aussi à l'inobservation des procédures du conseil de bande visant la réduction des honoraires du demandeur. Les défendeurs ont agi de mauvaise foi. Les décisions prises à l'égard du demandeur ont donc été annulées.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

*Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 1 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 14), 18 (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 4; 2002, ch. 8, art. 26), 18.1 (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5; 2002, ch. 8, art. 27).  
*Loi sur les Indiens*, L.R.C. (1985), ch. I-5, art. 2(3)(b), 74, 75, 76, 77 (mod. par L.R.C. (1985) (1<sup>er</sup> suppl.), ch. 32, art. 14), 78, 79.  
*Règlement sur le mode de procédure au conseil des bandes d'Indiens*, C.R.C., ch. 950.  
*Règlement sur les élections au sein des bandes d'Indiens*, C.R.C., ch. 952, art. 12 (mod. par DORS/85-409, art. 4(F)).  
*Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106, règles 1 (mod. par DORS/2004-283, art. 2), 302.

#### JURISPRUDENCE CITÉE

##### DÉCISIONS EXAMINÉES :

*Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217; *Nation Crie de Long Lake c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1995] A.C.F. n° 1020 (1<sup>re</sup> inst.) (QL); *Assu v. Chickite*, [1999] 1 C.N.L.R. 14 (C.S.C.-B.); *Truehope Nutritional Support Ltd. c. Canada (Procureur général)*, 2004 CF 658; *Première nation Salt River n° 195 (Conseil) c. Première nation Salt River n° 195*, 2003 CAF 385; *Charles c. Conseil de bande de Semiahmoo*, [1998] A.C.F. n° 45 (1<sup>re</sup> inst.) (QL); *Louie v. Derrickson*, [1993] B.C.J. n° 1338 (C.S.) (QL); *Assoc. des résidents du Vieux St-Boniface Inc. c. Winnipeg (Ville)*, [1990] 3 R.C.S. 1170; *Therrien (Re)*, [2001] 2 R.C.S. 3; 2001 CSC 35; *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817; *Première nation Anishinabe de Roseau River c. Première nation Anishinabe de Roseau River (Conseil)*, 2003 CFPI 168.

*Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817; (1999), 174 D.L.R. (4th) 193; 14 Admin. L.R. (3d) 173; 1 Imm. L.R. (3d) 1; 243 N.R. 22; *Roseau River Anishinabe First Nation v. Roseau River Anishinabe First Nation (Council)*, [2003] 2 C.N.L.R. 345; (2003), 222 F.T.R. 167; 2003 FCT 168.

## REFERRED TO:

*Rider v. Ear* (1979), 103 D.L.R. (3d) 168; [1979] 6 W.W.R. 226; [1979] 4 C.N.L.R. 119 (Alta. S.C. (T.D.)); *Gabriel v. Canatonquin*, [1978] 1 F.C. 124 (T.D.); *Kamloops Indian Band v. Gottfriedson* (1980), 21 B.C.L.R. 326; [1982] 1 C.N.L.R. 60 (S.C.); *Pelletier v. Canada (Attorney General)*, 2005 FC 1545; *Ross v. Mohawk of Kanesatake* (2003), 26 C.C.E.L. (3d) 188; [2003] 3 C.N.L.R. 313; 232 F.T.R. 238; 2003 FCT 531.

APPLICATION for a writ of *quo warranto* as well as for the review of other actions and decisions of the Norway House Cree Nation Band Council, its Chief and some of its individual councillors. Application allowed in part.

## APPEARANCES:

*Jacqueline Esmonde* for applicant.  
*J.R. Norman Boudreau* for respondents Norway House Cree Nation Chief and Council, Ron Evans, Eliza Clarke, Fred Muskego, Mike Muswagon, Langford Saunders.  
*Donald R. Knight, Q.C.*, for respondent Eric Apetagon.

## SOLICITORS OF RECORD:

*Roach, Schwartz & Associates*, Toronto, for applicant.  
*Booth, Dennehy LLP*, Winnipeg, for respondents Norway House Cree Nation Chief and Council, Ron Evans, Eliza Clarke, Fred Muskego, Mike Muswagon, Langford Saunders.  
*D. R. Knight Law Office*, Winnipeg, for respondent Eric Apetagon.

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

[1] BLAIS J.: This is an application for judicial review pursuant to section 18.1 [as enacted by S.C. 1990, c. 8,

## DÉCISIONS CITÉES :

*Rider v. Ear* (1979), 103 D.L.R. (3d) 168; [1979] 6 W.W.R. 226; [1979] 4 C.N.L.R. 119 (C.S. (1<sup>re</sup> inst.) Alb.); *Gabriel c. Canatonquin*, [1978] 1 C.F. 124 (1<sup>re</sup> inst.); *Kamloops Indian Band v. Gottfriedson* (1980), 21 B.C.L.R. 326; [1982] 1 C.N.L.R. 60 (C.S.); *Pelletier c. Canada (Procureur général)*, 2005 CF 1545; *Ross c. Mohawk de Kanesatake*, 2003 CFPI 531.

DEMANDE d'obtention d'un bref de *quo warranto* et de contrôle judiciaire d'autres mesures et décisions prises par le conseil de bande, le chef et certains conseillers particuliers de la Nation des Cris de Norway House. Demande accueillie en partie.

## ONT COMPARU :

*Jacqueline Esmonde* pour le demandeur.  
*J.R. Norman Boudreau* pour les défenderesses chef et le conseil de la Nation des Cris de Norway House, Ron Evans, Eliza Clarke, Fred Muskego, Mike Muswagon, Langford Saunders.  
*Donald R. Knight, c.r.*, pour le défendeur Eric Apetagon.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

*Roach, Schwartz & Associates*, Toronto, pour le demandeur.  
*Booth, Dennehy LLP*, Winnipeg, pour les défenderesses chef et le conseil de la Nation des Cris de Norway House, Ron Evans, Eliza Clarke, Fred Muskego, Mike Muswagon, Langford Saunders.  
*D. R. Knight Law Office*, Winnipeg, pour le défendeur Eric Apetagon.

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

[1] LE JUGE BLAIS : Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire fondée sur l'article 18.1 [édicte par

s. 5; 2002, c. 8, s. 27] of the *Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7 [s. 1(as am. *idem*, s. 14)] (the Act) of the ongoing course of conduct and state of affairs created by the actions of some and/or all of the individual respondents purporting to act in the name and on behalf of the respondent Norway House Cree Nation (NHCN) Band Council.

#### RELEVANT FACTS

[2] The applicant is an elected councillor of the NHCN Band Council. The respondents are the NHCN Chief and Council as well as the individually elected Band councillors.

[3] On January 23, 1998, the Minister of Indian and Northern Affairs Canada (the Minister) issued an order to exclude the NHCN from the electoral provisions of the *Indian Act*, R.S.C., 1985, c. I-5 (*Indian Act*). As such, the NHCN became a “custom band” and the *Indian Band Council Procedure Regulations* [C.R.C., c. 950] under the *Indian Act* no longer applied to the NHCN Council meetings. The NHCN Chief and Council adopted a replacement for the said regulations, being the NHCN Policy and Procedural Guidelines Manual (the Guidelines). The Norway House election code also referred to as the Election Procedures Act is part of the said Guidelines.

[4] On March 14, 2002, after a Band Council election, the three re-elected respondent parties, Muskego, Muswagon and Clarke together with the re-elected respondent party Evans met with the three defeated councillors at a special Council meeting between the election day and the convened meeting of March 22, 2002. At this meeting the aforementioned group of individuals purported in the name of the NHCN Band Council to award a four-year job to a defeated councillor. They also ratified 53 NHCN Band Council Resolutions (BCRs) forms which purported to reflect earlier decisions of Council.

L.C. 1990, ch. 8, art. 5; 2002, ch. 8, art. 27] de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7 [art. 1 (mod., *idem*, art. 14)] (la Loi), à l’égard de la conduite continue et de la situation créée par le comportement de quelques-uns ou de l’ensemble des défendeurs particuliers qui prétendent agir pour le compte du conseil de bande de la Nation des Cris de Norway House (NCNH), également défendeur.

#### LES FAITS PERTINENTS

[2] Le demandeur est un conseiller élu du conseil de bande de la NCNH, tandis que les défendeurs sont le chef et le conseil de celle-ci de même que ses conseillers élus.

[3] Le 23 janvier 1998, le ministre des Affaires indiennes et du Nord Canada (le ministre) a publié un décret afin d’exclure la NCNH de la portée des dispositions de la *Loi sur les Indiens*, L.R.C. (1985), ch. I-5 (*Loi sur les Indiens*), qui concernent les élections. Par conséquent, la NCNH est devenue une bande indienne agissant selon ses coutumes et le *Règlement sur le mode de procédure au conseil des bandes d’Indiens* [C.R.C., ch. 950], pris en application de la *Loi sur les Indiens*, a cessé de s’appliquer aux réunions du conseil de ladite nation. Pour remplacer le règlement en question, le chef et le conseil de la NCNH ont adopté le NHCN Policy and Procedural Guidelines Manual (Manuel des lignes directrices sur la politique et les procédures de la NCNH) (les lignes directrices). Le code électoral de la Norway House, également appelé Election Procedures Act (*Loi sur les procédures électorales*), fait partie des lignes directrices en question.

[4] Le 14 mars 2002, après une élection du conseil de bande, les quatre défendeurs réélus, soit Muskego, Muswagon, Clarke et le chef Evans, ont rencontré les trois conseillers défaits lors d’une réunion extraordinaire du conseil tenue entre le jour de l’élection et la réunion fixée au 22 mars 2002. Au cours de cette rencontre, le groupe de personnes susmentionnées ont prétendu, au nom du conseil de bande de la NCNH, offrir un poste de quatre ans à un conseiller défait. Ces personnes ont également ratifié 53 résolutions du conseil de bande de la NCNH (RCB), qui traduisaient apparemment des décisions antérieures du conseil.

[5] The “quorum of Council” is a subgroup of the Band Council councillors that operates separately from the rest of the Band Council. It does not follow the rules laid out in the Guidelines for conducting convened meetings of Council. This subgroup of councillors should not be confused with what constitutes the quorum of the Band councillors at a convened Council meeting that is subject to the Guidelines and paragraph 2(3)(b) of the *Indian Act*.

[6] On or about March 17, 2004, three members of the subgroup of the NHCN councillors signed a resolution directing their solicitor to pursue a claim against Don Godwin for misrepresentation and sought an injunction against him. On March 22, 2004, the aforementioned resolution, called NHCN BCR form N.H./2003-04 #128, was submitted by NHCN Band Council to the Court of Queen’s Bench in Thompson, Manitoba, as evidence of an official decision of the respondent Band Council. However, that resolution which was drafted by the subgroup was never ratified by the Band Council before it was submitted to the Court. The resolution was eventually ratified at a duly convened special Council meeting on April 1, 2004.

[7] On March 22, 2004, the applicant filed a notice of application for a writ of *quo warranto*. On the very next day, March 23, 2004, the applicant was locked out of the NHCN Chief and Council building and his councillor’s office therein.

[8] The applicant is paid a councillor’s honorarium of \$60,000 per year. After initiating the present judicial review proceedings, two of the applicant’s honorarium remuneration payments were withheld. The subsequent honorarium remuneration payments were reduced to about \$189 every two weeks, or about \$5,000 per year.

## ISSUES

1. Does the Federal Court have jurisdiction in the present matter?
2. Have the elected Chief and all councillors vacated their positions?

[5] Le « quorum du conseil » est un sous-groupe des membres du conseil de bande qui fonctionne séparément du reste de celui-ci. Il ne suit pas les règles énoncées dans les lignes directrices pour la tenue des réunions régulières du conseil et il n’y a pas lieu de confondre ce sous-groupe de conseillers avec ce qui constitue le quorum des conseillers de la bande à une réunion convoquée du conseil qui est assujettie aux lignes directrices et à l’alinéa 2(3)b) de la *Loi sur les Indiens*.

[6] Le ou vers le 17 mars 2004, trois membres du sous-groupe des conseillers de la NCNH ont signé une résolution enjoignant à leur avocat d’intenter une action pour fausse déclaration contre Don Godwin et de solliciter une injonction contre lui. Le 22 mars 2004, le conseil de bande de la NCNH a présenté à la Cour du Banc de la Reine à Thompson, au Manitoba, la résolution susmentionnée, soit la formule N.H./2003-04 n° 128, comme preuve de la décision officielle du conseil de bande défendeur. Cependant, cette résolution rédigée par le sous-groupe n’a jamais été ratifiée par le conseil de bande avant d’être présentée à la Cour. Elle a finalement été ratifiée lors d’une réunion extraordinaire dûment convoquée que le conseil a tenue le 1<sup>er</sup> avril 2004.

[7] Le 22 mars 2004, le demandeur a déposé un avis de demande de bref de *quo warranto*. Le lendemain, le 23 mars 2004, il a été expulsé de l’immeuble du chef et conseil de bande de la NCNH, où se trouve son bureau de conseiller.

[8] Le demandeur touche des honoraires de conseiller de 60 000 \$ par année. Après l’introduction de la présente demande de contrôle judiciaire, deux des paiements d’honoraires du demandeur ont été retenus et ses paiements d’honoraires subséquents ont été réduits à environ 189 \$ toutes les deux semaines, soit un total annuel de 5 000 \$.

## QUESTIONS EN LITIGE

1. La Cour fédérale a-t-elle compétence dans la présente affaire?
2. Le chef et les conseillers élus ont-ils tous quitté leurs postes?

3. Should the subgroup of Band councillors be allowed to exist?

4. Should the Band Council Resolution dated March 17, 2004 be declared void?

5. Should the applicant's honorarium be changed?

3. L'existence du sous-groupe de conseillers de la bande devrait-elle être autorisée?

4. La résolution du conseil de bande en date du 17 mars 2004 devrait-elle être annulée?

5. Les honoraires du demandeur devraient-ils être modifiés?

#### ANALYSIS

[9] Prior to beginning my analysis, I would like to stress two specific events which occurred regarding the present matter. On March 14, 2002, after a Band Council election, the three re-elected respondent parties, Muskego, Muswagon and Clarke together with the re-elected respondent party Evans met with the three defeated councillors at a special Council meeting. At this meeting the aforementioned group of individuals purported in the name of the NHCN Band Council to award a four-year job to a defeated councillor. Clearly, those members did not respect the outcome of the election and attempted to reinstate a losing candidate into his former job by awarding him a contract for the duration of an elected Band councillor's four-year mandate. Upon my analysis of the evidence, this is but one example among many, in which members of the NHCN Band Council have failed to respect the notion of representative democracy regarding their activities. When a band council fails to respect the results of an election, or attempts to circumvent the outcome of an election, then democracy is at risk.

[10] The second event I would like to mention concerns the attempted blackmail of the applicant. The applicant was often in disagreement with other Band Council members regarding NHCN matters. As such, he wrote letters that were critical of Band Council procedures and decisions. In a letter dated July 23, 2003, Chief Evans informed the applicant that he was unilaterally removing the latter's portfolios and reducing his honorarium (see applicant's record, Volume II, at page 27 and Tab 18). The respondent Muswagon, as noted in the minutes of a regular Council meeting dated December 2, 2003, acknowledged that the applicant's honorarium was reduced for purportedly acting to discredit the efforts made by the Chief and Band

#### ANALYSE

[9] Avant d'entreprendre mon analyse, j'aimerais souligner deux événements précis qui se sont produits au sujet de la présente affaire. Le 14 mars 2002, après une élection du conseil de bande, les défendeurs réélus Muskego, Muswagon, Clarke et Evans ont rencontré les trois conseillers défaits lors d'une réunion extraordinaire du conseil au cours de laquelle ils ont censément, au nom du conseil de bande de la NCNH, accordé un emploi de quatre ans à un conseiller défait. Il est bien évident que ces membres n'ont pas respecté le résultat de l'élection et ont tenté de redonner à un candidat défait le poste qu'il occupait avant l'élection en lui attribuant un contrat pour la durée du mandat d'un conseiller élu de la bande, soit une période de quatre ans. Selon mon analyse de la preuve, c'est là un des nombreux exemples de situations où les membres du conseil de bande de la NCNH n'ont pas respecté le concept de la démocratie représentative dans le cadre de leurs activités. Lorsqu'un conseil de bande ne respecte pas les résultats d'une élection ou tente de contourner ces résultats, la démocratie est en péril.

[10] Le second événement que j'aimerais mentionner concerne la tentative de chantage à l'endroit du demandeur. Le demandeur était souvent en désaccord avec les autres membres du conseil de bande au sujet de certaines questions de la NCNH. Il a donc rédigé des lettres dans lesquelles il a critiqué les procédures et les décisions du conseil de bande. Dans une lettre du 23 juillet 2003, le chef Evans a informé le demandeur qu'il retirait unilatéralement les portefeuilles et réduisait les honoraires de celui-ci (voir le volume II du dossier du demandeur, à la page 27 et à l'onglet 18). Tel qu'il est mentionné dans le compte rendu d'une réunion régulière du conseil en date du 2 décembre 2003, le défendeur Muswagon a reconnu que les honoraires du demandeur

Council. In the said meeting, a motion was passed to ratify the decision taken by Chief Evans to reduce the applicant's honorarium for not complying with the wishes of Council. It was made clear to the applicant that such a decision could have been reversed if he had just complied with the Chief's wishes and was not openly critical of the Band Council's actions (see the minutes of the NHCN Band Council meeting at page 15, Tab M of the applicant's record, Volume III). This is a clear indication of influence peddling and blackmail directed towards the applicant. Such behaviour is deplorable and has no place in democratic institutions, which the NHCN Band Council purports to be.

[11] In *Reference re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217, at paragraph 67, the Supreme Court of Canada emphasized the following regarding the notion of democracy:

Yet democracy in any real sense of the word cannot exist without the rule of law. It is the law that creates the framework within which the sovereign will is to be ascertained and implemented. To be accorded legitimacy, democratic institutions must rest, ultimately, on a legal foundation. That is, they must allow for the participation of, and accountability to, the people, through public institutions created under the Constitution.

[12] In *Long Lake Cree Nation v. Canada (Minister of Indian and Northern Affairs)*, [1995] F.C.J. No. 1020 (T.D.) (QL), Justice Rothstein, at paragraph 31, emphasized that band councils must operate according to the rule of law:

On occasion, conflicts can become personal between individuals or groups on Council. But Councils must operate according to the rule of law whether that be the written law, custom law, the *Indian Act* or whatever other law may be applicable. Members of Council and/or members of the Band cannot take the law into their own hands. Otherwise, there is anarchy. The people entrust the Councillors to make decisions on their behalf and Councillors must carry out their responsibilities in a way that has regard for the people whose

ont été réduits au motif qu'il aurait cherché à discréditer les efforts déployés par le chef et le conseil de bande. Au cours de cette réunion, une motion visant à ratifier la décision du chef Evans de réduire les honoraires du demandeur parce qu'il ne s'était pas conformé aux souhaits du conseil a été adoptée. Le demandeur s'est fait dire en toutes lettres que cette décision aurait pu être annulée s'il avait simplement voulu respecter les désirs du chef plutôt que de critiquer ouvertement les mesures du conseil de bande (voir le compte rendu de la réunion du conseil de bande de la NCNH à la page 15, onglet M du dossier du demandeur, volume III). C'est là un indice clair du trafic d'influence et du chantage dont le demandeur a fait l'objet. Ce genre de comportement est déplorable et n'a pas sa place dans une institution démocratique, ce que le conseil de bande de la NCNH est censé être.

[11] Dans l'arrêt *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217, au paragraphe 67, la Cour suprême du Canada a formulé les remarques suivantes au sujet de la démocratie :

Cependant, la démocratie au vrai sens du terme ne peut exister sans le principe de la primauté du droit. C'est la loi qui crée le cadre dans lequel la « volonté souveraine » doit être déterminée et mise en œuvre. Pour être légitimes, les institutions démocratiques doivent reposer en définitive sur des fondations juridiques. Cela signifie qu'elles doivent permettre la participation du peuple et la responsabilité devant le peuple par l'intermédiaire d'institutions publiques créées en vertu de la Constitution.

[12] Dans *Nation Crie de Long Lake c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1995] A.C.F. n° 1020 (1<sup>re</sup> inst.) (QL), le juge Rothstein a souligné, au paragraphe 31, que les conseils de bande doivent fonctionner en conformité avec la primauté du droit :

À l'occasion, ces conflits peuvent devenir des conflits personnels entre des individus ou des groupes d'individus appartenant à des conseils. Toutefois, les conseils doivent fonctionner en conformité avec la primauté du droit, peu importe que ce soit une loi écrite, le droit coutumier, la *Loi sur les Indiens* ou d'autres règles de droit qui s'appliquent. Les membres du Conseil et les membres de la Bande ne peuvent créer leurs propres règles de droit. Autrement, l'anarchie régnerait. Le peuple donne aux membres du Conseil le pouvoir

interest they have been elected to protect and represent. The fundamental point is that Councils must operate according to the rule of law.

[13] In *Assu v. Chickite*, [1999] 1 C.N.L.R. 14, Justice Romilly of the British Columbia Supreme Court, discussed the source and the extent of a band council's power as it is outlined in the law. He said the following, at paragraph 30:

The Act expressly confers a number of powers on Band Councils. The courts have made it clear that, as an autonomous elected body, a Council is entitled to make decisions as it sees fit on the matters falling within the scope of its powers, provided that the decisions are informed and are reached by majority vote at duly convened meetings. . . . It is now generally accepted that a Council holds not only all of these express powers, but also all additional powers necessary to effectively carry out its statutory responsibilities, including the power to bring or defend claims on behalf of the Band. . . . It would therefore appear that the Band is bound by the decisions of its elected Council unless they act in bad faith.

[14] Justice Romilly recognized that band council decisions were binding if derived from powers conferred by the Act, reached by a majority vote at a duly convened meeting and not made in bad faith. Acting in accordance with the rule of law entails the obligation to adhere to the notion of democracy and a commitment to respect the duty of procedural fairness regarding decisions band councillors take in the interest of those they were elected to protect.

1. Does the Federal Court have jurisdiction in the present matter?

[15] In the present matter, at first glance, the applicant's amended notice of application and the relief sought seem to be contrary to rule 302 of the *Federal Courts Rules* [SOR/98-106, r. 1 (as am. by SOR/2004-283, s. 2)]. That is, the applicant is seeking judicial review of more than one of the NHCN Band Council's decisions. Rule 302 states the following:

de prendre des décisions en son nom et les membres du Conseil doivent s'acquitter de leurs responsabilités en tenant compte du peuple qui l'a élu pour protéger et représenter ses intérêts. La règle fondamentale veut que les conseils de Bande fonctionnent en conformité avec la primauté du droit.

[13] Dans *Assu v. Chickite*, [1999] 1 C.N.L.R. 14, le juge Romilly, de la Cour suprême de la Colombie-Britannique, a commenté l'origine et l'étendue des pouvoirs d'un conseil de bande qui sont définis dans la loi. Voici comment il s'est exprimé au paragraphe 30 :

[TRADUCTION] La Loi confère expressément un certain nombre de pouvoirs aux conseils de bande. Les tribunaux ont reconnu en toutes lettres qu'à titre d'organisme élu autonome, le conseil a le droit de prendre les décisions qu'il juge à propos sur les questions qui relèvent de sa compétence, pourvu que les décisions soient éclairées et prises à l'issue d'un vote majoritaire à une réunion dûment convoqué [. . .] Il est désormais généralement reconnu que le conseil de bande possède non seulement l'ensemble de ces pouvoirs explicites, mais également tous les pouvoirs supplémentaires nécessaires à l'exécution de ses responsabilités qui découlent de la Loi, notamment celui d'exercer ou de contester des recours au nom de la bande [. . .] Il semblerait donc que la bande soit liée par les décisions de son conseil élu, à moins que celui-ci n'agisse de mauvaise foi.

[14] Le juge Romilly a reconnu que les décisions du conseil de bande étaient exécutoires lorsqu'elles découlaient des pouvoirs conférés par la Loi et qu'elles étaient prises de bonne foi à l'issue d'un vote majoritaire à une réunion dûment convoquée. La conformité avec la primauté du droit sous-entend le respect des concepts de la démocratie et de l'équité procédurale en ce qui a trait aux décisions que les conseils de bande prennent dans l'intérêt de ceux qui les ont élus pour les protéger.

1. La Cour fédérale a-t-elle compétence dans la présente affaire?

[15] Dans la présente affaire, à première vue, l'avis de demande modifié du demandeur et la réparation sollicitée semblent aller à l'encontre de la règle 302 des *Règles des Cours fédérales* [DORS/98-106, règle 1 (mod. par DORS/2004-283, art. 2)]. En effet, le demandeur sollicite le contrôle judiciaire de plusieurs décisions du conseil de bande de la NCNH. Voici le texte de la règle 302 :

**302.** Unless the Court orders otherwise, an application for judicial review shall be limited to a single order in respect of which relief is sought.

[16] In *Truehope Nutritional Support Ltd. v. Canada (Attorney General)* (2004), 251 F.T.R. 155, Justice Campbell comments on the purpose of rule 302 as well as its exceptions. He states the following, at paragraphs 5-7:

Rule 302 reflects the policy of ensuring an expeditious and focused process for challenging a single decision or order (*Badger v. Sturgeon Lake Cree Nation*, [2002] F.C.J. No. 172, 2002 FCT 130 (T.D.) at para. 13).

Continuing acts or decisions may be reviewed under s.18.1 of the *Federal Court Act* without offending Rule 1602(4) [now Rule 302]; however the acts in question must not involve two different factual situations, two different types of relief sought, and two different decision-making bodies (*Mahmood v. Canada* (1998), 154 F.T.R. 102 (F.C.T.D.); reconsideration refused [1998] F.C.J. No. 1836). . . .

In *Puccini v. Canada*, [1993] 3 F.C. 557, 65 F.T.R. 127 (T.D.) . . . the Court held that s.18.1(2) and Rule 1602(4) contemplated a specific decision or order in respect of which judicial review was sought. They could, however, also encompass a situation, or involve an ongoing situation, where a number of decisions are taken.

[17] In the present matter, the applicant invokes the exception found in rule 302 in order to seek judicial review of more than one of the NHCN Band Council's decisions. That is, he contests those decisions because they represent an "ongoing course of action" that should not be permitted.

[18] Another way to be in conformity with rule 302 occurs when the Court orders that an exception can be made. On October 26, 2004, Prothonotary Tabib considered the motion record of the applicant and noted the consent of the respondents to the amended notice of application. She ordered the matter to proceed despite the fact that judicial review was being sought for more than one decision of the NHCN Band Council. As such, I am satisfied that the present matter is in conformity with rule 302 and it is unnecessary to analyse whether or

**302.** Sauf ordonnance contraire de la Cour, la demande de contrôle judiciaire ne peut porter que sur une seule ordonnance pour laquelle une réparation est demandée.

[16] Dans *Truehope Nutritional Support Ltd. c. Canada (Procureur général)*, 2004 CF 658, le juge Campbell commente l'objet de la règle 302 et des exceptions dont elle fait l'objet et s'exprime comme suit aux paragraphes 5 à 7 :

La règle 302 exprime la politique dont l'objectif est d'assurer une méthode rapide et ciblée pour contester une seule décision ou ordonnance (*Badger c. La Nation crie de Sturgeon Lake*, [2002] A.C.F. 130 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.), par. 13).

Les actes ou décisions continus peuvent faire l'objet d'un contrôle en vertu de l'article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale* sans contrevenir à la règle 1602(4) [qui est maintenant la règle 302]; toutefois, les actes en question ne doivent pas porter sur deux situations de fait différentes, deux mesures de redressement recherchées, et deux organismes décideurs différents (*Mahmood c. Canada* (1998), 154 F.T.R. 102 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); réexamen refusé [1998] A.C.F. n<sup>o</sup> 1836). [ . . . ]

Dans la décision *Puccini c. Canada*, [1993] 3 C.F. 557, 65 F.T.R. 127 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.), [ . . . ] la Cour a statué que le paragraphe 18.1(2) de la Loi et la règle 1602(4) envisageaient une décision ou une ordonnance précise à l'égard desquelles le contrôle judiciaire était recherché. Toutefois, ils pouvaient également englober une situation, ou porter sur une situation continue, dans le cadre desquelles un certain nombre de décisions sont prises.

[17] Dans la présente affaire, le demandeur invoque l'exception énoncée à la règle 302 afin de solliciter le contrôle judiciaire de plusieurs décisions du conseil de bande de la NCNH, c'est-à-dire qu'il conteste ces décisions parce qu'elles représentent une « situation continue » qui ne devrait pas être tolérée.

[18] La règle 302 peut également être respectée lorsque la Cour permet une exception par ordonnance. Le 26 octobre 2004, la protonotaire Tabib a examiné le dossier de requête du demandeur et a souligné le consentement des défendeurs à l'avis de demande modifié. Elle a ordonné que l'affaire se poursuive malgré le fait que le contrôle judiciaire était demandé à l'égard de plusieurs décisions du conseil de bande de la NCNH. En conséquence, j'estime que la règle 302 est respectée en l'espèce et qu'il n'est pas nécessaire d'analyser la

not the relief sought by the applicant is justified pursuant to the “ongoing course of action” exception to the aforementioned rule.

[19] The respondents argue that this Court does not have jurisdiction in the present matter. As such, they submit that judicial review is not available to the applicant and claim that the request for a declaration in the nature of a writ of *quo warranto* is not warranted. Considering that the present matter was case managed and that the respondents consented to the notice of application as it was before Prothonotary Tabib, I am somewhat reluctant to address the issue of jurisdiction. The respondents had ample opportunity to tackle this issue at an earlier time and I consider it suspect that they failed to do so. With that being said, I will continue with my analysis.

[20] The jurisprudence has established that an Indian band council constitutes a “federal board, commission or other tribunal” pursuant to section 18 [as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 4; 2002, c. 8, s. 26] of the Act (*Rider v. Ear* (1979), 103 D.L.R. (3d) 168 (Alta. S.C. (T.D.)) and *Gabriel v. Canatonquin*, [1978] 1 F.C. 124 (T.D.)). As such, the Federal Court of Appeal confirmed in *Salt River First Nation 195 (Council) v. Salt River First Nation 195*, [2004] 1 C.N.L.R. 319, at paragraph 18, that this Court has jurisdiction to issue a writ of *quo warranto* or to grant declaratory relief against an Indian band council and its constituent members:

Pursuant to paragraph 18(1)(a) of the *Federal Court Act*, the Federal Court has jurisdiction to issue a writ of *quo warranto* or to grant declaratory relief. I see no reason why declaratory relief which, in substance, is in the nature of *quo warranto*, cannot be granted. That procedure appears to have been approved in *Lake Babine Indian Band et al. v. Williams et al.* (1996), 194 N.R. 44 (F.C.A.). Robertson J.A. states at paragraphs 3 and 4:

It is to be noted at the outset that the appellants do not dispute the jurisdiction of the court to address the issues herein. The respondents seek declaratory and injunctive relief, which in these circumstances essentially amounts to a request for a writ of *quo warranto*. *Quo warranto* allows a challenge of an individual’s right to hold a particular office. . .

question de savoir si le recours du demandeur est justifié au motif qu’il concerne l’exception d’une « situation continue ».

[19] Les défendeurs soutiennent que la Cour n’a pas compétence en l’espèce. À cet égard, ils font valoir que le demandeur ne peut solliciter de contrôle judiciaire et que la demande de jugement déclaratoire de la nature d’un bref de *quo warranto* n’est pas justifiée. Étant donné que la présente affaire a été soumise à la procédure de gestion des instances et que les défendeurs ont consenti à l’avis de demande dont la protonotaire Tabib était saisie, je suis réticent à examiner la question de la compétence. Les défendeurs ont eu tout le loisir de plaider cette question auparavant et ne l’ont pas fait, ce qui suscite des doutes dans mon esprit. Cela étant dit, je poursuis mon analyse.

[20] Il appert de la jurisprudence qu’un conseil de bande indienne constitue un « office fédéral » au sens de l’article 18 [mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 4; 2002, ch. 8, art. 26] de la Loi (*Rider v. Ear* (1979), 103 D.L.R. (3d) 168 (C.S. (1<sup>re</sup> inst.) Alb.), et *Gabriel c. Canatonquin*, [1978] 1 C.F. 124 (1<sup>re</sup> inst.)). Sur cette base, la Cour d’appel fédérale a confirmé, dans *Première nation Salt River n° 195 (Conseil) c. Première nation Salt River n° 195*, 2003 CAF 385, au paragraphe 18, que la Cour fédérale a compétence pour décerner un bref de *quo warranto* ou pour rendre un jugement déclaratoire contre un conseil de bande indienne et les membres de celui-ci :

Suivant l’alinéa 18(1)(a) de la *Loi sur la Cour fédérale*, la Cour fédérale a compétence pour décerner un bref de *quo warranto* ou pour rendre un jugement déclaratoire. Je ne vois pas pourquoi un jugement déclaratoire, lequel s’apparente à un *quo warranto*, ne peut être rendu. La Cour d’appel fédérale semble approuver ce processus dans l’arrêt *Bande indienne de Lake Babine et al. c. Williams et al.* (1996), 194 N.R. 44 (C.A.F.), où le juge Robertson s’exprime dans les termes suivants aux paragraphes 3 et 4 :

Il convient de souligner dès le départ que les appelants ne contestent pas la compétence de la Cour en ce qui a trait à l’examen des questions soulevées en l’espèce. Les intimés demandent un jugement déclaratoire et une injonction, ce qui, dans les circonstances, équivaut essentiellement à une demande de bref de *quo warranto*. Un recours de cette nature permet de contester le droit d’une personne d’exercer une charge donnée [. . .]

There is no doubt therefore that there is jurisdiction *per se*, an Indian Band Council being a “federal board, commission or other tribunal” within the meaning of ss. 2 and 18 of the Act. . . . Accordingly, this Court has jurisdiction to address the issue but it can do so only in the context of a s. 18 application not the context of an action initiated by way of statement of claim.

[21] Again, in *Salt River First Nation 195 (Council)*, the Federal Court of Appeal states the following regarding the applicability of the writ of *quo warranto*, at paragraph 20:

While normally judicial review is conducted with respect to a decision of a federal board, commission or tribunal, there will be occasions where relief may be granted in the absence of a decision. An application for a writ of prohibition is an obvious example. *Quo warranto* or a declaration in the nature of *quo warranto* where the challenge is to the right of a public office holder to hold office directly is another.

[22] The respondents mention that prior to commencing the present matter, the applicant sent a petition to the Minister of Indian and Northern Affairs Canada requesting the immediate annulment of the NHCN Election Procedures Act and that the NCHN be reinstated under sections 74-79 [section 77, amended by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 32, s. 14] of the *Indian Act* for the purpose of good government of the Band. The Minister denied such a request by stating that he was “not prepared to take the extreme measure of exercising authority under section 74(1) of the *Indian Act*” (see respondents’ record, page 127—affidavit of Fred Muskego).

[23] The respondents submit that the applicant should have commenced an application to judicially review the Minister’s decision as opposed to commencing an application requesting a declaration in the nature of a writ of *quo warranto* in this Court. The respondents justify such a response by citing *Charles v. Semiahmoo Band Council* (1998), 140 F.T.R. 300 (F.C.T.D.), whereby Justice Rouleau found that the proceeding was premature because the avenues of appeal had not been exhausted. In the aforementioned case, the 11 members of the Semiahmoo Band used the appeal procedures contained in section 12 [as am. by SOR/85-409, s. 4(F)]

La compétence de la Cour est donc indéniable, le conseil de bande étant « un office fédéral » au sens des articles 2 et 18 de la Loi [. . .]. Par conséquent, la Cour d’appel fédérale a compétence pour statuer sur la question, mais elle ne peut le faire que dans le contexte d’une demande fondée sur l’article 18, et non dans le cadre d’une action introduite au moyen d’une déclaration.

[21] Au paragraphe 20 de ce même arrêt, la Cour d’appel fédérale formule les commentaires suivants au sujet de l’applicabilité du bref de *quo warranto* :

Bien que le contrôle judiciaire concerne généralement une décision prise par un office fédéral, il arrive qu’une réparation soit accordée en l’absence d’une telle décision. La demande de bref de prohibition en est un exemple évident. Le bref de *quo warranto* ou le jugement déclaratoire qui s’apparente à un *quo warranto* dans le cas où la contestation vise le droit du titulaire d’une charge publique d’exercer cette charge directement en est un autre.

[22] Les défendeurs soulignent qu’avant d’engager la présente demande, le demandeur a fait parvenir au ministre des Affaires indiennes et du Nord Canada une pétition demandant l’annulation immédiate de la Loi sur les procédures électorales de la NCHN et le rétablissement de celle-ci en vertu des articles 74 à 79 [l’article 77, modifié par L.R.C. (1985) (1<sup>er</sup> suppl.), ch. 32, art. 14] de la *Loi sur les Indiens* afin d’assurer une bonne administration de la bande. Le ministre a refusé cette demande, soulignant qu’il n’était pas [TRADUCTION] « disposé à exercer le pouvoir prévu au paragraphe 74(1) de la *Loi sur les Indiens*, lequel exercice représente une mesure extrême » (voir le dossier des défendeurs, à la page 127, affidavit de Fred Muskego).

[23] Les défendeurs font valoir que le demandeur aurait dû engager une demande de contrôle judiciaire à l’égard de la décision du ministre plutôt que de solliciter un jugement déclaratoire de la nature d’un bref de *quo warranto* devant la Cour fédérale. Ils justifient cette réponse en citant la décision *Charles c. Conseil de bande de Semiahmoo*, [1998] A.C.F. n° 45 (1<sup>er</sup> inst.) (QL), où le juge Rouleau a conclu que l’instance était prématurée parce que les recours en appel n’avaient pas été épuisés. Dans cette dernière affaire, les 11 membres de la bande indienne de Semiahmoo avaient utilisé les procédures d’appel énoncées à l’article 12 [mod. par DORS/85-409,

of the *Indian Band Election Regulations* [C.R.C., c. 952] to file an appeal alleging that the election was unfair and had been conducted unlawfully. However, the Minister dismissed the applicants' appeal and decided that the results of the election would stand. As such, the Band members should have appealed the Minister's decision.

[24] I disagree with the respondents' assertions. I am of the opinion that the petition to the Minister constitutes the premature course of action and not the application for judicial review and a writ of *quo warranto* in the present matter. As previously mentioned, the NHCN Band Council is a federal board under the definition of section 18 of the Act. If the applicant wished to challenge the decisions taken by that board, it should have done so in this Court first as opposed to asking the Minister for assistance by means of a petition.

[25] The respondents further mention that the applicant had approached a representative of the Minister regarding similar concerns found in the present matter. The applicant had requested that the redress mechanisms found in the Canada-First Nations Funding Agreement (CFNFA) between Indian and Northern Affairs Canada (INAC) and the NHCN be used to remedy the disputes. Those disputes related to the failure of the NHCN Council to adhere to its own operating procedures and the issues surrounding the applicant's salary and expense budget (see e-mail sent from Mr. Martin Egan (Minister's representative) to Marcel Luke Hertlein Balfour, dated November 25, 2003, page 316 of the respondents' record, Volume III).

[26] The Minister's representative refused the applicant's request for assistance. As such, the respondents submit that the applicant should have instituted an application for judicial review of the Minister's representative's decision as opposed to commencing an application requesting a declaration in the nature of a writ of *quo warranto*.

[27] I disagree with the aforementioned position. Again, the NHCN Band Council constitutes a federal board. If the applicant wished to challenge the decisions

art. 4(F)] du *Règlement sur les élections au sein des bandes d'Indiens* [C.R.C., ch. 952] pour déposer un appel, au motif que l'élection n'avait pas été loyale et qu'elle s'était déroulée de façon illégale. Cependant, le ministre a rejeté l'appel des demandeurs et décidé que les résultats de l'élection demeureraient inchangés. Par conséquent, les membres de la bande auraient dû interjeter appel de la décision du ministre.

[24] Je ne suis pas d'accord avec les arguments des défendeurs. À mon avis, c'est la pétition présentée au ministre qui constitue la conduite prématurée et non la présente demande de contrôle judiciaire et de bref de *quo warranto*. Tel qu'il est mentionné plus haut, le conseil de bande de la NCNH est un office fédéral visé à l'article 18 de la Loi. Si le demandeur avait voulu contester les décisions prises par cet office, il aurait dû s'adresser d'abord à la Cour fédérale plutôt que de demander l'aide du ministre au moyen d'une pétition.

[25] Les défendeurs ajoutent que le demandeur avait approché un représentant du ministre au sujet de préoccupations semblables relevées dans la présente affaire. Le demandeur avait sollicité l'utilisation des mécanismes de réparation énoncés dans l'Entente de financement Canada-Premières nations (EFCPN) qu'ont signée le ministère des Affaires indiennes et du Nord du Canada (AINC) et la NCNH afin de régler les différends. Ces différends concernaient l'omission de la part du conseil de la NCNH de suivre ses propres procédures de régie interne ainsi que les questions entourant le salaire et le budget de dépenses du demandeur (voir le courriel que M. Martin Egan (représentant du ministre) a envoyé à Marcel Luke Hertlein Balfour le 25 novembre 2003, à la page 316 du dossier des défendeurs, volume III).

[26] Le représentant du ministre a refusé la demande d'aide du demandeur. C'est pourquoi les défendeurs sont d'avis que le demandeur aurait dû engager une demande de contrôle judiciaire à l'égard de la décision du représentant du ministre plutôt que de solliciter un jugement déclaratoire de la nature d'un bref de *quo warranto*.

[27] Je ne suis pas d'accord avec la position exprimée ci-dessus. Encore une fois, le conseil de bande de la NCNH constitue un office fédéral. Pour contester les

of the Band Council for failing to adhere to its own operating procedures, the correct course of action is not to request the assistance of the Minister; it is an application for judicial review in this Court.

[28] I conclude that this Court does have jurisdiction in the present matter. Further, I find that the application for judicial review, brought in this Court, of the NHCN Band Council's conduct and decisions, is the appropriate course of action for the applicant. However, it remains to be seen whether or not a writ of *quo warranto* is warranted. I will now turn my attention to this very matter.

2. Have the elected chief and all councillors vacated their positions?

[29] The applicant is seeking a declaration that the elected Chief and all councillors have each vacated their office because they have missed three consecutive duly constituted regularly scheduled meetings of the Band Council without being excused.

[30] A writ or a declaration of *quo warranto* may be requested from the Federal Court when the office of an elected official is vacated but the official continues to exercise his functions contrary to the law. The question that remains is to determine whether a writ of *quo warranto* is an appropriate course of action given the circumstances in the present case.

[31] The NHCN government has its legal basis in the *Indian Act* even though the Band substituted its own electoral process, as regulated by the NHCN Guidelines, for that of the *Indian Act*. Similar to the federal *Indian Band Council Procedure Regulations*, the Guidelines specify the dates and times for regularly scheduled Council meetings, notice requirements for special Council meetings, procedure for agenda items and conduct during the meetings. The pertinent provisions of the Guidelines are as follows:

11.1 Frequency of Meetings. Regular Chief and Council meetings shall commence promptly at 9:00 am on the first and

décisions du conseil de bande au motif que celui-ci ne respectait pas ses procédures de régie interne, le demandeur devait, non pas demander l'aide du ministre, mais plutôt présenter une demande de contrôle judiciaire devant la Cour fédérale.

[28] Je conclus que la Cour a compétence en l'espèce et que la demande de contrôle judiciaire présentée devant elle relativement à la conduite et aux décisions du conseil de bande de la NCNH est la procédure qui convient. Cependant, la question de savoir si la délivrance d'un bref de *quo warranto* est justifiée ou non se pose toujours. C'est à cette question que je m'attarde maintenant.

2. Le chef et les conseillers élus ont-ils tous quitté leurs postes?

[29] Le demandeur sollicite un jugement déclaratoire portant que le chef élu et tous les conseillers ont quitté leurs postes, parce qu'ils étaient absents à trois réunions régulières consécutives dûment constituées du conseil de bande sans que leur absence ait été excusée.

[30] Il est possible de demander un bref de *quo warranto* à la Cour fédérale lorsque le poste d'un représentant élu est libéré et que le représentant continue à exercer ses fonctions contrairement à la loi. La question à trancher en l'espèce est de savoir si le bref de *quo warranto* est la mesure qui convient, eu égard aux circonstances de la présente affaire.

[31] Le fondement juridique de l'administration de la NCNH se trouve dans la *Loi sur les Indiens*, même si la bande a substitué sa propre procédure électorale, régie par les lignes directrices de la NCNH, à celle de ladite Loi. À l'instar du *Règlement sur le mode de procédure au conseil des bandes d'Indiens* (règlement fédéral), les lignes directrices précisent les dates et heures des réunions régulières de celui-ci, les exigences relatives à la convocation aux réunions extraordinaires du conseil, la procédure à suivre pour l'examen des questions à l'ordre du jour et la conduite pendant les réunions. Voici les dispositions pertinentes des lignes directrices :

[TRADUCTION]

11.1 Fréquence des réunions. Les réunions régulières du chef et du conseil ont lieu les premier et troisième mardis de chaque

third Tuesday of every month. All Managers and Directors must attend these regular Chief and Council meetings.

...

11.4 Special Council Meetings. Special Council meetings may be called by the Chief upon provision to each member of Council of twenty-four (24) hours' notice and a specific agenda relating to the special meeting. Special meetings may be called by the Chief on his or her own initiative, or by the Chief at the request of a majority of Council. [My emphasis.]

[32] The applicant submits that between March 5, 2002 and November 2, 2004, there were approximately 56 officially scheduled meetings as required by article 11.1 of the NHCN Guidelines. However, the applicant mentions that only 16 of these meetings actually took place in the form prescribed by the Guidelines. As such, he argues that the councillors have each vacated their office because they have missed three consecutive duly constituted regularly scheduled meetings of the Band Council without being excused. Article 9.1(e) of the NHCN Election Procedures Act outlines the criteria of what constitutes a vacated position:

9.1 The office of Chief or Councillor becomes vacant when a person who holds that office:

...

e) Fails to attend three (3) consecutive duly constituted Council meetings without being excused from attendance by a quorum of Council. [My emphasis.]

[33] Using the applicant's rationale, if every Band Council member failed to show up to three consecutively scheduled meetings, they would all be guilty of vacating their positions. The respondents submit that the applicant is incorrectly using the terms duly constituted and duly scheduled interchangeably. I agree with the respondents' assertion that the applicant is wrong in believing that just because a meeting is scheduled it is therefore a duly constituted meeting.

[34] The fundamental question regarding the issue of vacancy is what qualifies as a duly constituted meeting.

mois et débutent à 9 h. Tous les gestionnaires et administrateurs doivent assister à ces réunions régulières du chef et du conseil.

[. . .]

11.4 Réunions extraordinaires du conseil. Le chef peut convoquer des réunions extraordinaires du conseil en remettant à chaque membre de celui-ci un avis de vingt-quatre (24) heures et un ordre du jour précis au sujet de la réunion. Le chef peut convoquer des réunions extraordinaires de lui-même ou à la demande d'une majorité des membres du conseil. [Non souligné dans l'original.]

[32] Le demandeur fait valoir qu'entre le 5 mars 2002 et le 2 novembre 2004, environ 56 réunions fixées de façon officielle devaient avoir lieu, conformément à l'article 11.1 des lignes directrices de la NCNH. Cependant, seulement 16 de ces réunions ont effectivement été tenues de la manière prescrite par les lignes directrices. Par conséquent, le demandeur affirme que chacun des conseillers a libéré son poste, parce qu'il était absent à trois réunions régulières consécutives dûment constituées du conseil de bande sans que son absence ait été excusée. L'alinéa 9.1e) de la Loi sur les procédures électorales de la NCNH énonce les critères relatifs à un poste libéré :

[TRADUCTION]

9.1 Le poste de chef ou de conseiller est libéré lorsque la personne qui l'occupe :

[. . .]

e) est absente à trois (3) réunions consécutives dûment constituées du conseil sans que son absence ait été excusée par un quorum des membres de celui-ci. [Non souligné dans l'original.]

[33] Selon le raisonnement du demandeur, chaque membre du conseil de bande qui était absent à trois réunions fixées consécutives a quitté son poste. Les défendeurs reprochent au demandeur d'utiliser de façon interchangeable les concepts de la réunion dûment constituée et de la réunion dûment fixée. Je conviens avec les défendeurs que le demandeur a tort de croire que le simple fait qu'une réunion soit fixée signifie qu'elle est dûment constituée.

[34] La question fondamentale qui se pose au sujet d'un poste libéré est de savoir en quoi consiste une

There is no definition of the aforementioned term in the *Indian Act* or in the NHCN Guidelines. In *Assu*, Justice Romilly, at paragraph 37, acknowledges that the notion of what constitutes a duly convened meeting is somewhat vague:

There is very little authority as to what constitutes a “duly convened meeting”, as the term is undefined in both the *Indian Act* and the Indian Band Procedure Regulations (the regulations). However, the regulations do contain some relevant provisions, the most important of which is the requirement that an actual meeting be held at which a quorum of Council members is present. Where a Council consists of nine or more members, s. 6 of the regulations states that a quorum shall consist of 5 members: *Indian Band Council Procedure Regulations*, C.R.C. 1978, c. 950.

[35] Justice Romilly accepts the view that in order for a meeting to be duly convened, it must actually be held and attended by a quorum of Council members. In the NHCN Election Procedures Act, article 9.1(e) uses the term duly constituted as opposed to duly convened. However, I believe those two terms are interchangeable in the context of the present matter. I understand that article 11.1 of the NHCN Guidelines mandates that Band Council meetings be held on the first and third Tuesday of every month. However, if a meeting does not actually take place, or takes place but is not attended by a quorum of Council members, I find that it cannot be considered duly constituted as required by article 9.1(e). As such, I do not agree with the applicant’s suggestion that all the councillors have vacated their position because they failed to attend three consecutive duly constituted meetings.

[36] Although I do not support the applicant’s position, his argument raises important questions regarding the process of cancelling duly scheduled meetings. In the present matter, the Chief of the Band systematically cancelled regular scheduled meetings. As will be outlined below, I believe such action constitutes a usurpation of power.

[37] Justice Romilly in *Assu*, did not accept the position that the Band Chief has the authority to schedule

réunion dûment constituée. Cette expression n’est nullement définie dans la *Loi sur les Indiens* ou dans les lignes directrices de la NCNH. Dans la décision *Assu*, le juge Romilly reconnaît, au paragraphe 37, que le concept de la réunion dûment convoquée est un peu flou :

[TRADUCTION] Il est difficile de savoir en quoi consiste une réunion dûment convoquée, puisque cette expression n’est définie ni dans la *Loi sur les Indiens*, ni dans le *Règlement sur le mode de procédure au conseil des bandes d’Indiens* (le règlement). Cependant, le règlement comporte quelques dispositions pertinentes, dont la plus importante est celle qui exige la tenue d’une réunion à laquelle assiste un quorum des membres du conseil. Lorsque le conseil compte au moins neuf membres, l’article 6 du règlement prévoit que le quorum se compose de cinq membres : *Règlement sur le mode de procédure au conseil des bandes d’Indiens*, C.R.C. 1978, ch. 950.

[35] Le juge Romilly convient que, pour qu’une réunion soit dûment convoquée, elle doit effectivement être tenue en présence d’un quorum des membres du conseil. À l’alinéa 9.1e) de la *Loi sur les procédures électorales de la NCNH*, l’expression « *duly constituted* » (dûment constituée) est utilisée plutôt que « *duly convened* » (dûment convoquée). Cependant, j’estime que ces deux expressions sont interchangeables dans la présente affaire. Je comprends que l’article 11.1 des lignes directrices de la NCNH exige que les réunions du conseil de bande aient lieu les premier et troisième mardis de chaque mois. Cependant, lorsqu’une réunion n’a pas lieu ou qu’elle est tenue sans qu’un quorum des membres du conseil soit présent, j’estime qu’elle ne peut être considérée comme une réunion dûment constituée au sens de l’alinéa 9.1e). En conséquence, contrairement à ce que le demandeur soutient, je ne crois pas que tous les conseillers ont quitté leur poste parce qu’ils étaient absents à trois réunions consécutives dûment constituées.

[36] Bien que je ne partage pas l’avis du demandeur, l’argument qu’il invoque soulève des questions importantes concernant l’annulation de réunions dûment fixées. Dans la présente affaire, le chef de la bande a systématiquement annulé des réunions de cette nature. Comme je l’explique ci-dessous, je crois que cette façon d’agir constitue une usurpation de pouvoir.

[37] Dans la décision *Assu*, le juge Romilly a refusé d’admettre que le chef de bande a le pouvoir de fixer les

Council meetings on a given day. He states the following at paragraph 41:

Moreover, it is my view that the Chief has no power to require Council to accede to his "notification" that Council meetings would be held on Fridays.

[38] In light of the above, I believe a parallel can be drawn between not allowing the Chief to randomly schedule a meeting and not permitting him to randomly cancel one. That is, both acts could be seen as a usurpation of power on the part of the Chief.

[39] The jurisprudence has confirmed the existence of similarities between the administration of a band council and the administration of a municipality. In a municipality, much like the Band Council in the present matter, the timing of meetings is prescribed pursuant to rules.

[40] Regarding municipalities, regular scheduled meetings can be cancelled if, upon the opening of a meeting, the chairperson or secretary realizes that a quorum of members is not in attendance. Such a process should be the norm for the cancellation of band council meetings. Band council meetings should not be cancelled as a result of a decision taken by the Chief or as a result of a resolution of the quorum of council prepared in advance of the scheduled meeting. There are no doubt exceptions to be made periodically for valid reasons; however, the systematic cancellation of two thirds of the regular scheduled meetings is totally unacceptable. Between March 5, 2002 and November 2, 2004, there were approximately 56 officially scheduled meetings that were required to be attended and convened by the councillors and Chief. However, only 16 of these meetings were duly constituted. Such a situation goes against the spirit and the wording of the rules. Further, the systematic cancellation of meetings makes it exceedingly difficult for the members of the Band to participate in the process.

[41] If the Chief had the ability to cancel and reschedule meetings at will, then he could manipulate the timing of meetings in favour of his own agenda. For example, situations could arise whereby councillors that favour the Chief's positions will be absent from a

réunions du conseil à une date donnée. Voici comment il s'exprime au paragraphe 41 :

[TRADUCTION] De plus, je suis d'avis que le chef n'a pas le pouvoir d'obliger le conseil à se conformer à son « avis » selon lequel les réunions de celui-ci auraient lieu le vendredi.

[38] Compte tenu de ce qui précède, il m'apparaît possible de faire un parallèle entre le refus de permettre au chef de fixer aléatoirement une réunion et d'annuler tout aussi aléatoirement une réunion fixée. Dans un cas comme dans l'autre, il pourrait s'agir d'une usurpation de pouvoir de la part du chef.

[39] L'existence de similitudes entre l'administration d'un conseil de bande et celle d'une municipalité a été confirmée dans la jurisprudence. Les dates des réunions d'une municipalité, comme celles du conseil de bande en l'espèce, sont établies conformément à des règles.

[40] Dans le cas des municipalités, les réunions régulières peuvent être annulées lorsque le président de la réunion ou le secrétaire constate, à l'ouverture de la réunion, qu'il n'y a pas quorum. Cette façon de procéder devrait être la norme en ce qui concerne l'annulation des réunions du conseil de bande. Ces réunions ne devraient pas être annulées par suite d'une décision du chef ou d'une résolution que le quorum du conseil a préparée avant la tenue de la réunion fixée. Bien entendu, il peut y avoir des exceptions à l'occasion pour des raisons valables; cependant, l'annulation systématique des deux tiers des réunions régulières est inacceptable. Entre le 5 mars 2002 et le 2 novembre 2004, environ 56 réunions fixées de manière officielle devaient être convoquées et tenues par les conseillers et le chef. Cependant, seulement 16 de ces réunions ont été dûment constituées. Cette situation va à l'encontre de l'esprit et du texte des règles. De plus, en raison de l'annulation systématique des réunions, il devient très difficile pour les membres de la bande de participer au processus.

[41] Si le chef était habilité à annuler les réunions et à en fixer de nouvelles à son gré, il pourrait manipuler les dates desdites réunions à sa convenance. Ainsi, il pourrait y avoir des cas où les conseillers qui appuient la position du chef seront absents d'une réunion au cours de

meeting in which a vote will be taken on a particular matter, leaving only those who oppose him. If the Chief knows this in advance, and cancels the meeting accordingly, he is manipulating the system in order to favour his agenda. Such a scenario is contrary to the notion of democracy and is in violation of the fiduciary obligation the Chief holds towards his Band members and the promotion of their interests.

[42] The wording of section 11.1 of the NHCN Guidelines seems to be clear regarding the frequency of meetings and who must attend. Equally clear is the wording of section 11.4 of said regulations which outlines the procedure for having special Council meetings. In the present matter, the procedures outlined in sections 11.1 and 11.4 have not been respected. The NHCN Band Council has taken the position that the Chief and his three supporters decide when meetings will be convened. It is quite obvious upon review of the evidence that meetings are convened when the Chief and his three supporters are available. Such a strategy is taken in order to guarantee that a specific policy agenda is adhered to. If it is evident that dissenting councillors will outnumber those favouring the position of the Chief at a scheduled meeting, the meeting is often cancelled. Further, sometimes the meetings take place in Winnipeg, which is several hours away from where they should ordinarily be held. Such conduct is contrary to the wording and spirit of the NHCN Guidelines.

[43] Also, it would seem that the frequency of special meetings, outlined in section 11.4 of the NHCN Guidelines, have replaced the frequency of regular scheduled meetings. This in and of itself is contrary to the spirit of the rules. Special meetings cannot become the norm. Further, all meetings should be held in public and ordinary members of the Band should be made aware of the rules and the frequency of the meetings. If a meeting is cancelled, notice should be provided in order to inform members of the Band when a replacement meeting will be held.

[44] As a result of the above analysis, I find that the Band councillors have not vacated their positions and a

laquelle un vote sera tenu au sujet d'une question précise, de sorte que seules les personnes qui s'opposent à lui seront présentes. Lorsque le chef le sait à l'avance et annule la réunion, il manipule le système pour favoriser son programme. Ce scénario va à l'encontre du concept de la démocratie et de l'obligation fiduciaire du chef envers les membres de la bande ainsi que de la promotion de leurs intérêts.

[42] Le texte de l'article 11.1 des lignes directrices de la NCNH semble clair en ce qui a trait à la fréquence des réunions et aux personnes qui doivent y assister. L'article 11.4 de ces mêmes lignes directrices, qui énonce la procédure relative à la tenue de réunions extraordinaires du conseil, est tout aussi clair. Dans la présente affaire, les procédures énoncées aux articles 11.1 et 11.4 n'ont pas été suivies. Le conseil de bande de la NCNH a laissé au chef et à ses trois collaborateurs le soin de déterminer le moment auquel les réunions seraient convoquées. Un examen de la preuve montre qu'à l'évidence, les réunions sont convoquées lorsque le chef et ses trois collaborateurs sont disponibles. Cette stratégie vise à garantir l'application d'un programme politique précis. Lorsqu'il est évident que les conseillers dissidents seront supérieurs en nombre à ceux qui sont favorables à la position du chef à une réunion régulière, il arrive souvent que celle-ci soit annulée. De plus, les réunions sont parfois tenues à Winnipeg, soit à plusieurs heures de route de l'endroit où elles devraient habituellement être tenues. Cette conduite va à l'encontre de l'esprit et du texte des lignes directrices de la NCNH.

[43] Par ailleurs, il semblerait que les réunions extraordinaires, dont la fréquence est précisée à l'article 11.4 des lignes directrices de la NCNH, soient plus nombreuses que les réunions ordinaires, ce qui est contraire en soi à l'esprit des règles. En effet, les réunions extraordinaires ne sauraient être la norme. Qui plus est, toutes les réunions devraient être publiques et les membres ordinaires de la bande devraient être mis au courant des règles et de la fréquence des réunions. En cas d'annulation d'une réunion, un avis devrait être donné de façon que les membres de la bande soient informés de la date à laquelle la nouvelle réunion aura lieu.

[44] Compte tenu de l'analyse qui précède, je suis d'avis que les conseillers de la bande n'ont pas quitté

writ of *quo warranto* is not an appropriate course of action given the circumstances in the present case. However, I do find that there are serious procedural flaws in the way Band Council meetings are cancelled.

3. Should the subgroup of Band councillors be allowed to exist?

[45] The applicant contests the fact that a subgroup has been created. He contends that when decisions are taken by the smaller group of councillors, the rules regarding quorum, notices and the recording of decisions and minutes are not respected.

[46] The respondents claim that it is the “Band custom” for a small group of councillors to conduct sporadic oral meetings amongst themselves, without notice or minutes or any records of decisions. Further, they state that all the decisions taken by the subgroup are properly ratified in conformity with the Guidelines and paragraph 2(3)(b) of the *Indian Act* at a duly convened meeting of the Band Council at a later date.

[47] The applicant takes issue with the “Band custom” justification for the creation of a subgroup that does not have to follow NHCN Guidelines. The applicant contends that elected Band officials have neglected their fiduciary and representative duties. The applicant further submits that the respondents did not provide any evidence that the custom of the NHCN Band has somehow properly and validly been changed to forego providing notice of meetings or the recording of minutes. Also no evidence was submitted to illustrate that Band councillors were to be excluded from participating in NHCN decision making. Finally, the applicant submits that even if the custom changed, such a change would be disallowed for being contrary to the mandatory requirements pursuant to paragraph 2(3)(b) of the *Indian Act* which states the following.

2. . . .

(b) a power conferred on the council of a band shall be deemed not to be exercised unless it is exercised pursuant

leurs postes et qu’il ne convient pas de décerner un bref de *quo warranto*, eu égard aux circonstances de la présente affaire. Cependant, j’estime qu’il existe des vices de procédure importants quant à la façon dont les réunions du conseil de bande sont annulées.

3. L’existence du sous-groupe de conseillers de la bande devrait-elle être autorisée?

[45] Le demandeur conteste la création d’un sous-groupe et soutient que, lorsque des décisions sont prises par le plus petit groupe de conseillers, les règles concernant le quorum, les avis, la consignation des décisions et la préparation des comptes rendus ne sont pas respectées.

[46] Pour leur part, les défendeurs font valoir que la tenue, par un petit groupe de conseillers, de réunions sporadiques sans avis, compte rendu ou registre des décisions constitue une « coutume de la bande ». Ils ajoutent que toutes les décisions prises par le sous-groupe sont ratifiées en bonne et due forme conformément aux lignes directrices ainsi qu’à l’alinéa 2(3)b de la *Loi sur les Indiens* lors d’une réunion subséquente dûment convoquée par le conseil de bande.

[47] Le demandeur ne croit pas que la création d’un sous-groupe qui ne serait pas tenu de suivre les lignes directrices de la NCNH puisse être justifiée par une « coutume de la bande ». À son avis, les représentants élus de la bande n’ont pas rempli les obligations qui leur incombaient à titre de fiduciaires et de représentants. De plus, selon lui, les défendeurs n’ont présenté aucune preuve montrant que la coutume de la bande NCNH a été modifiée d’une façon qui justifie l’abandon de l’exigence relative à la remise des convocations aux réunions ou à la consignation des délibérations. Aussi aucune preuve illustrant que les conseillers de la bande devaient être exclus de la participation aux décisions de la NCNH n’a été présentée. Enfin, même si la coutume a changé, cette modification ne serait pas autorisée, selon le demandeur, parce qu’elle va à l’encontre des exigences impératives de l’alinéa 2(3)b de la *Loi sur les Indiens*, qui est ainsi libellé :

2. [. . .]

b) un pouvoir conféré au conseil d’une bande est censé ne pas être exercé à moins de l’être en vertu du consentement

to the consent of a majority of the councillors of the band present at a meeting of the council duly convened.

[48] Justice Romilly in *Assu*, recognized that elected Band Council members have the right to meet outside the context of a Band Council meeting. He states the following, at paragraph 62:

Furthermore, as members of an elected body engaged in purely legislative decision-making, there is nothing to prevent the defendant Councillors from holding meetings among themselves to discuss issues concerning the Band. The courts have recognized that advance discussion by elected members of government in matters coming forward for decision will be inevitable: *Old St. Boniface Residents Assn. Inc. v. Winnipeg (City)* (1990), 75 D.L.R. (4th) 385 (S.C.C.) at 404 and 409.

[49] In light of the above, I find that it is permissible for a subgroup of Band Council members to meet outside the formal confines of Band Council meeting to discuss issues concerning the Band. However, a distinction must be drawn between the latter and what has occurred in the present matter. That is, it is not permissible for the subgroup of Band councillors to make decisions in secret and subsequently have those decisions rubber-stamped at future Band Council meetings without regard to the Band Council Guidelines or the provisions of the *Indian Act*.

[50] In *Louie v. Derrickson*, [1993] B.C.J No. 1338 (S.C.), Justice Blair, at paragraph 87, makes reference to the comments of Justice Rae in *Kamloops Indian Band v. Gottfriedson* (1980), 21 B.C.L.R. 326 (S.C.), regarding the need to respect the requirements of subsection 2(3) of the *Indian Act* when a band council exercises its powers:

In *Leonard v. Gottfriedson*, Mr. Justice Rae, commenting on a band council resolution of the Kamloops Indian Band, stated at page 337:

The [Indian] Act is clearly of a tenor indicating the need and intent to benefit and protect the Indian bands and their individual members coming under its provisions.

It is to be read, interpreted and applied in that light. Just as the exercise of a power by a municipality is required to be

donné par une majorité des conseillers de la bande présents à une réunion du conseil dûment convoquée.

[48] Dans la décision *Assu*, le juge Romilly a reconnu que les membres élus du conseil de bande ont le droit de se rencontrer en dehors du contexte d'une réunion dudit conseil. Voici comment il s'exprime à ce sujet, au paragraphe 62 :

[TRADUCTION] De plus, à titre de membres d'un organisme élu prenant des décisions purement législatives, rien n'empêche les conseillers défenseurs de tenir des réunions entre eux pour discuter de questions concernant la bande. Les tribunaux ont reconnu qu'il est inévitable que les membres élus d'un gouvernement discutent à l'avance de questions sur lesquelles des décisions devront être prises : *L'Association des résidents du Vieux St-Boniface Inc. c. Winnipeg (Ville)* (1990), 75 D.L.R. (4th) 385 (S.C.C.), aux pages 404 et 409.

[49] Compte tenu de ce qui précède, j'estime qu'il est permis qu'un sous-groupe de membres d'un conseil de bande se rencontrent en dehors du contexte formel des réunions dudit conseil pour discuter de questions concernant la bande. Cependant, il importe d'établir une distinction entre ce type de réunions et celles qui ont été tenues en l'espèce. En effet, il n'est pas permis que le sous-groupe de conseillers de la bande prenne des décisions en secret et fasse subséquemment ratifier ces décisions à des réunions ultérieures du conseil sans tenir compte des lignes directrices de celui-ci ou des dispositions de la *Loi sur les Indiens*.

[50] Dans *Louie v. Derrickson*, [1993] B.C.J. n° 1338 (C.S.), le juge Blair cite, au paragraphe 87, les remarques que le juge Rae a formulées dans *Kamloops Indian Band v. Gottfriedson* (1980), 21 B.C.L.R. 326 (C.S.), au sujet de la nécessité de respecter les exigences du paragraphe 2(3) de la *Loi sur les Indiens* lorsqu'un conseil de bande exerce ses pouvoirs :

[TRADUCTION] Dans *Leonard c. Gottfriedson*, le juge Rae a formulé les remarques suivantes au sujet d'une résolution adoptée par le conseil de bande de la bande indienne de Kamloops (à la page 337) :

La Loi [sur les Indiens] vise manifestement à protéger et à avantager les bandes indiennes et les membres de celles-ci auxquels elle s'applique.

C'est en fonction de cet objet qu'elle doit être lue, interprétée et appliquée. Tout comme la municipalité doit

exercised in strict accord with the statute to protect the interests of the inhabitants, so, it seems to me, and on the same principle, the council's powers under the *Indian Act* are to be exercised strictly in accord with the Act in the interests of the benefit and protection of the Indians.

In order to satisfy the strict compliance test referred to by Mr. Justice Rae, I must be satisfied that the Band council's powers determining the severance and the payment for it were exercised in accordance with s. 2(3) of the *Indian Act*.

[51] Not only does the exercise of conferred band council powers need to be in conformity with subsection 2(3) of the *Indian Act*, it also must be in the best interest and for the protection of the band members. Justice Blair goes on to equate a failure to respect the criteria of subsection 2(3) of the *Indian Act* as a breach of a fiduciary and trust obligation owed to the Band Council members by stating the following, at paragraphs 88 and 91:

There is a paucity of evidence upon which I might be so satisfied. There are no minutes or records of a meeting of the Band council which could lead me to conclude that a meeting had been duly convened as required by the Act. There are no Band council resolutions which could lead me to conclude that a majority of the councillors of the Band had consented to the severance and the payment. . . .

...

In summary, the defendant failed to appreciate in any meaningful way the fiduciary and trust obligations imposed on him as Band chief when it came to dealing with the Band council in his capacity as a locatée. He was either oblivious to his obligations or cavalier in his attitude towards them. In either event, the result is the same: he was in breach of the fiduciary and trust obligations imposed upon him by his position and benefited by the breach of those obligations in the amount of \$112,500.

[52] Even if band council resolutions are passed with a majority of the councillors and minutes and records of a meeting of the band council were taken, a violation of subsection 2(3) of the *Indian Act* can still occur.

[53] In *Old St. Boniface Residents Assn. Inc. v. Winnipeg (City)*, [1990] 3 S.C.R. 1170, the Supreme

exercer ses pouvoirs conformément à sa loi habilitante afin de protéger les intérêts de ses résidents, le conseil de bande doit, selon le même principe, exercer les pouvoirs dont il est investi en vertu de la *Loi sur les Indiens* en se conformant strictement à cette Loi, au profit des Indiens et par souci de protection pour eux.

Pour conclure que le critère de la conformité énoncé par le juge Rae a été respecté, je dois être convaincu que les pouvoirs du conseil de bande en ce qui a trait à la détermination et au paiement de l'indemnité de départ ont été exercés conformément au paragraphe 2(3) de la *Loi sur les Indiens*.

[51] Le conseil de bande doit exercer ses pouvoirs non seulement conformément au paragraphe 2(3) de la *Loi sur les Indiens*, mais également de façon à protéger les membres de la bande et à préserver leurs intérêts. Le juge Blair poursuit en disant que le non-respect des critères du paragraphe 2(3) de la *Loi sur les Indiens* équivaut à un manquement à une obligation fiduciaire à l'endroit des membres du conseil de bande (aux paragraphes 88 et 91 de la décision) :

[TRADUCTION] La preuve sur laquelle je pourrais me fonder pour conclure que cette obligation a été remplie est bien mince. Il n'y a aucun compte rendu ou registre d'une réunion du conseil de bande qui me permettrait de conclure qu'une réunion avait été dûment convoquée conformément aux exigences de la Loi. Il n'y a aucune résolution du conseil de bande qui pourrait m'inciter à conclure qu'une majorité des conseillers de la bande ont consenti à l'indemnité de départ et au paiement [ . . . ]

[ . . . ]

En résumé, le défendeur n'a pas compris les obligations fiduciaires qui lui incombaient comme chef de bande au moment de traiter avec le conseil de celle-ci à titre d'occupant. Soit il n'était pas conscient de ses obligations, soit il a affiché une attitude cavalière à l'endroit de celles-ci. Dans un cas comme dans l'autre, le résultat est le même : il a manqué aux obligations fiduciaires qui lui incombaient en raison du poste qu'il occupait et ce manquement lui a permis de bénéficier d'un montant de 112 500 \$.

[52] Même lorsque les résolutions du conseil de bande sont adoptées par la majorité des conseillers et que les délibérations des réunions du conseil sont consignées par écrit, il peut y avoir encore contravention au paragraphe 2(3) de la *Loi sur les Indiens*.

[53] Dans l'arrêt *Assoc. des résidents du Vieux St-Boniface Inc. c. Winnipeg (Ville)*, [1990] 3 R.C.S.

Court outlined a test to be used in illustrating that municipal council decisions were pre-determined and therefore not in the best interests of the residents. Justice Romilly, in *Assu*, adopts the same test for illustrating that band council decisions are predetermined and therefore not in the best interests of band members. In *Old St. Boniface*, the Supreme Court says the following regarding the aforementioned test [at page 1197]:

In my opinion, the test that is consistent with the functions of a municipal councillor and enables him or her to carry out the political and legislative duties entrusted to the councillor is one which requires that the objectors or supporters be heard by members of Council who are capable of being persuaded. The legislature could not have intended to have a hearing before a body who has already made a decision which is irreversible. The party alleging disqualifying bias must establish that there is a prejudgment of the matter, in fact, to the extent that any representations at variance with the view, which has been adopted, would be futile. . . . In this regard it is important to keep in mind that support in favour of a measure before a committee and a vote in favour will not constitute disqualifying bias in the absence of some indication that the position taken is incapable of change. The contrary conclusion would result in the disqualification of a majority of Council in respect of all matters that are decided at public meetings at which objectors are entitled to be heard.

[54] The respondents argue that they may ratify their resolutions at a later point in time at a duly convened meeting. I am satisfied, however, that in the present matter, the outcome of the ratification process was predetermined in many situations. That is, resolutions drafted in secret meetings that did not respect the NHCN Guidelines, often represented positions that were incapable of being changed. Further, the content of said resolutions was never circulated to the Band's members and properly debated at duly convened meetings and objectors were not given the opportunity to be heard.

1170, la Cour suprême du Canada a énoncé le critère à appliquer pour prouver que les décisions du conseil municipal avaient été prises à l'avance et n'étaient donc pas favorables aux intérêts des résidents. Dans la décision *Assu*, le juge Romilly applique le même critère pour démontrer que les décisions du conseil de bande sont prises à l'avance et ne favorisent donc pas les intérêts des membres de la bande. Dans l'arrêt *Vieux St-Boniface*, la Cour suprême du Canada s'exprime comme suit au sujet du critère susmentionné [à la page 1197] :

À mon avis, le critère qui se concilie avec les fonctions d'un conseiller municipal et qui permet à ce dernier de remplir ses fonctions politiques et législatives est celui qui exige que les tenants de l'un ou l'autre point de vue soient entendus par des conseillers qu'il est possible de convaincre. Le législateur n'a pu vouloir qu'une audition se tienne devant un organisme qui a déjà pris une décision irrévocable. La partie qui allègue la partialité entraînant l'inhabilité doit établir que l'affaire a en fait été préjugée, de sorte qu'il ne servirait à rien de présenter des arguments contredisant le point de vue adopté. Les déclarations de conseillers individuels, bien qu'elles puissent fort bien créer une apparence de partialité, ne satisfont au critère que si la cour conclut qu'elles sont l'expression d'une opinion finale et irrévocable sur la question. Il importe de se rappeler à ce propos que ni le fait d'appuyer une mesure devant un comité ni le fait de voter en faveur de cette mesure ne constituera, en l'absence d'une indication du caractère définitif de la position prise, une preuve de partialité entraînant l'inhabilité. La conclusion contraire rendrait inhabiles la majorité des conseillers à l'égard de toutes les questions qui sont décidées dans le cadre d'assemblées publiques au cours desquelles les opposants à une mesure ont le droit de se faire entendre.

[54] Les défendeurs font valoir qu'ils peuvent ratifier leurs résolutions plus tard à une réunion dûment convoquée. Cependant, j'estime que, dans la présente affaire, le résultat de la ratification était déterminé à l'avance dans bien des cas. En effet, les résolutions rédigées au cours de réunions secrètes qui ne respectaient pas les lignes directrices de la NCNH représentaient souvent des positions qui ne pouvaient être modifiées. De plus, la teneur desdites résolutions n'a nullement été communiquée aux membres de la bande ni débattue en bonne et due forme au cours de réunions dûment convoquées et les opposants n'ont pas eu la possibilité de se faire entendre.

[55] I would like to emphasize that the ratification process mentioned by the respondents is a myth. Resolutions cannot be adopted in secret meetings, and then subsequently ratified at a duly convened meeting without being discussed and debated. The resolution itself must be passed at a duly convened meeting. It cannot be the product of a secret meeting and subsequently rubber-stamped at a later date at a duly convened meeting. Resolutions cannot be the product of predetermined decisions. They must be debated and passed in accordance with the rules and guidelines of the Band and in accordance with the principles of democracy. In the present matter, there are many examples which illustrate that the ratification process of Band Council resolutions was inherently biased. I will now turn my attention to one such example.

4. Should the Band Council resolution dated March 17, 2004, be declared void?

[56] The Federal Court's authority to render a band council resolution invalid is found at paragraph 18.1(3) of the Act, which states the following:

**18.1 . . .**

(3) On an application for judicial review, the Federal Court may

(a) order a federal board, commission or other tribunal to do any act or thing it has unlawfully failed or refused to do or has unreasonably delayed in doing; or

(b) declare invalid or unlawful, or quash, set aside or set aside and refer back for determination in accordance with such directions as it considers to be appropriate, prohibit or restrain, a decision, order, act or proceeding of a federal board, commission or other tribunal.

[57] On or about March 17, 2004, three members of the subgroup of the NHCN councillors signed a resolution directing their solicitor to pursue a claim against Don Godwin for misrepresentation and sought an injunction against him. On March 22, 2004, the aforementioned resolution, called NHCN BCR form N.H./2003-04 #128, was submitted by NHCN Band Council to the Court of Queen's Bench in Thompson, Manitoba, as evidence of an official decision of the respondent Band Council. However, that resolution

[55] J'insiste pour dire que le processus de ratification que les défendeurs mentionnent est un mythe. Les résolutions ne peuvent être adoptées au cours de réunions secrètes, puis ratifiées subséquemment à une réunion dûment convoquée sans être examinées. La résolution elle-même doit être adoptée au cours d'une réunion dûment convoquée. Elle ne peut avoir été prise lors d'une réunion secrète, puis simplement approuvée plus tard sans discussion au cours d'une réunion dûment convoquée. Les résolutions ne peuvent être le produit de décisions prises à l'avance. Elles doivent être débattues et adoptées conformément aux règles et lignes directrices de la bande ainsi qu'aux principes de la démocratie. Dans la présente affaire, de nombreux exemples illustrent le caractère foncièrement partial du processus de ratification des résolutions du conseil de bande. Je décris maintenant l'un de ces exemples.

4. La résolution du conseil de bande en date du 17 mars 2004 devrait-elle être annulée?

[56] Le pouvoir de la Cour fédérale de déclarer nulle une résolution d'un conseil de bande est énoncé comme suit au paragraphe 18.1(3) de la Loi :

**18.1 [ . . . ]**

(3) Sur présentation d'une demande de contrôle judiciaire, la Cour fédérale peut :

a) ordonner à l'office fédéral en cause d'accomplir tout acte qu'il a illégalement omis ou refusé d'accomplir ou dont il a retardé l'exécution de manière déraisonnable;

b) déclarer nul ou illégal, ou annuler, ou infirmer et renvoyer pour jugement conformément aux instructions qu'elle estime appropriées, ou prohiber ou encore restreindre toute décision, ordonnance, procédure ou tout autre acte de l'office fédéral.

[57] Le ou vers le 17 mars 2004, trois membres du sous-groupe des conseillers de la NCNH ont signé une résolution enjoignant à leur avocat d'intenter une action pour fausse déclaration contre Don Godwin et de solliciter une injonction contre lui. Le 22 mars 2004, le conseil de bande de la NCNH a présenté à la Cour du Banc de la Reine à Thompson, au Manitoba, la résolution susmentionnée, soit la formule N.H./2003-04 n° 128, comme preuve d'une décision officielle du conseil de bande défendeur. Cependant, cette résolution

which was drafted by the subgroup was never ratified by the Band Council before it was submitted to the Court. The resolution was eventually ratified at a duly convened special Council meeting dated April 1, 2004, after the injunction was allowed.

[58] The applicant is seeking a declaration from this Court stating that the BCR of March 17, 2004, is void and not binding. The applicant justifies such a position by stating that the BCR was not the product of a duly convened NHCN Band Council meeting.

[59] I find that the resolution should not have been submitted into the Court of Queen's Bench in Thompson, Manitoba, as evidence of an official decision of the respondent Band Council because it had yet to be passed by the Band Council. Further, the resolution presented to be passed on April 1, 2004, was in fact a predetermined matter. Councillors were not given a chance to debate or discuss the resolution. Further, copies of the resolution, agreed to in secret by only three council members, were not provided to the councillors for review. It is clear that the matter had been predetermined. As such, I find that the resolution which was allegedly passed on April 1, 2004, is void.

[60] I also find that the use of BCR forms to adopt the "draft" resolutions by the subgroup of councillors at their secret meeting is somewhat misleading, given that the use of those forms leads to believe that the resolutions had been adopted at a regular duly convened meeting, which was not the case.

[61] In fact, in my view, the only valid resolution is the one passed at the duly convened meeting, which is certified by the official representative of the Band Council. In the present matter, the way in which the BCR was written and filed, does not mention in any way that it is a "draft resolution" that has to be adopted at a subsequent meeting of the Council.

[62] If the BCR had been recognized as draft, in seeking an injunction, the Council would not have been able to file the resolution in Court, before April 1, 2004.

rédigée par le sous-groupe n'a jamais été ratifiée par le conseil de bande avant d'être présentée à la Cour. Elle a finalement été ratifiée lors d'une réunion extraordinaire dûment convoquée que le conseil a tenue le 1<sup>er</sup> avril 2004, après que l'injonction eut été prononcée.

[58] Le demandeur demande à la Cour fédérale de rendre un jugement déclaratoire portant que la résolution du 17 mars 2004 est nulle et n'est pas exécutoire. Il justifie cette demande en disant que la résolution en question ne découle pas d'une réunion dûment convoquée du conseil de bande de la NCNH.

[59] Je suis d'avis que la résolution n'aurait pas dû être présentée devant la Cour du Banc de la Reine à Thompson (Manitoba) comme preuve d'une décision officielle du conseil de bande défendeur, parce qu'elle n'avait pas encore été adoptée par celui-ci. De plus, la résolution présentée en vue de son adoption le 1<sup>er</sup> avril 2004 était effectivement une question décidée à l'avance. Les conseillers n'ont pas eu la possibilité de débattre la résolution ou d'en discuter. Qui plus est, aucune copie de la résolution, acceptée en secret par trois membres du conseil seulement, n'a été remise aux conseillers pour qu'ils en prennent connaissance. Il est évident que la question avait été décidée à l'avance. En conséquence, je suis d'avis que la résolution qui a apparemment été adoptée le 1<sup>er</sup> avril 2004 est nulle.

[60] J'estime également que l'utilisation de formulaires de résolution pour l'adoption des « ébauches » de résolutions par le sous-groupe de conseillers lors de leur réunion secrète est trompeuse, parce qu'elle incite à croire que les résolutions ont été adoptées à une réunion dûment convoquée, ce qui n'était pas le cas.

[61] En fait, la seule résolution valable, à mon avis, est celle qui a été adoptée à la réunion dûment convoquée et qui est attestée par le représentant officiel du conseil de bande. Dans la présente affaire, il n'appert nullement de la façon dont la résolution a été rédigée et déposée qu'il s'agit d'une « ébauche de résolution » devant être adoptée à une réunion subséquente du conseil.

[62] Si la résolution susmentionnée avait été reconnue comme une ébauche de résolution, le conseil n'aurait pu, dans le cadre de sa requête en injonction, la déposer devant la Cour avant le 1<sup>er</sup> avril 2004.

[63] Therefore, we have here a clear demonstration that not only the membership of the Band had been manipulated, but a judge had been provided a motion for injunction by a Council that was not yet authorized to apply for such a remedy. This is but one example among many of the Band Council's unauthorized activities.

[64] The respondents cannot have it both ways: pretend on one hand that the process is transparent and that the "draft" resolutions adopted by the subgroup of councillors will be discussed and maybe amended before being ratified; and pretend on the other hand, that the BCR "draft" resolution is valid as soon as it is passed by the subgroup.

5. Should the applicant's honorarium be changed?

[65] As previously noted, the NHCN is bound by the decisions of its elected Council unless the latter acted in bad faith (see *Assu*, at paragraph 30). Acting in bad faith would breach the duty of procedural fairness the NHCN Band Council owes to its Band members. As will be demonstrated below, there is no doubt that the respondents acted in bad faith on numerous occasions.

[66] The applicant claims that his honorarium and expense payments were unjustly curtailed or withheld. The applicant was often in disagreement with other Band Council members regarding NHCN matters. He also wrote letters that were critical of Band Council procedures and decisions. The respondents admitted that the applicant's honorarium was reduced for purportedly acting to discredit the efforts made by the Chief and Band Council. Chief Evans reduced unilaterally the applicant's honorarium from \$60,000 to \$5,000 and also denied him the use of his travel budget which was in the amount of \$24,000. The applicant was informed by letter dated July 23, 2003, that his duties and responsibilities were being stripped and his salary reduced. Although immediately implemented the aforementioned course of action taken against the applicant was not formally adopted by a duly convened Council meeting until December 2, 2003. Chief Evans usurped his power by unilaterally stripping the applicant of his responsibilities

[63] Il s'agit donc là d'un exemple clair de situation où non seulement les membres de la bande ont été manipulés, mais où un juge a été saisi d'une requête en injonction présentée par un conseil qui n'était pas encore autorisé à solliciter cette réparation. Ce n'est là que l'un des nombreux exemples de mesures non autorisées que le conseil de bande a prises.

[64] Les défendeurs ne peuvent gagner sur les deux tableaux, c'est-à-dire prétendre d'une part, que le processus est transparent et que les « ébauches » de résolution adoptées par le sous-groupe de conseillers seront débattues, voire modifiées avant d'être ratifiées et, d'autre part, que l'« ébauche » de résolution est valable dès que le sous-groupe l'adopte.

5. Les honoraires du demandeur devraient-ils être modifiés?

[65] Tel qu'il est mentionné plus haut, la NCNH est liée par les décisions de son conseil élu, à moins que celui-ci n'ait agi de mauvaise foi (voir *Assu*, au paragraphe 30). Une conduite de mauvaise foi irait à l'encontre du devoir d'équité procédurale dont le conseil de bande de la NCNH est redevable envers ses membres. Tel qu'il est démontré ci-dessous, il est indéniable que les défendeurs ont agi de mauvaise foi à maintes reprises.

[66] Le demandeur soutient que ses frais et honoraires ont été injustement abaissés ou retenus. Le demandeur était souvent en désaccord avec d'autres membres du conseil de bande au sujet de questions concernant la NCNH. Il a également rédigé des lettres dans lesquelles il a critiqué les procédures et décisions du conseil. Les défendeurs admettent que les honoraires du demandeur ont été diminués au motif que celui-ci aurait agi de façon à discréditer les efforts déployés par le chef et le conseil de bande. Le chef Evans a abaissé unilatéralement les honoraires du demandeur de 60 000 \$ à 5 000 \$ et lui a également interdit d'utiliser son allocation de déplacement, qui s'élevait à 24 000 \$. Dans une lettre du 23 juillet 2003, le demandeur a été informé que ses tâches et responsabilités lui étaient retirées et que son salaire était réduit. Bien qu'elle ait été immédiatement mise en œuvre, cette mesure prise contre le demandeur n'a été formellement adoptée que le 2 décembre 2003, à une réunion dûment convoquée du conseil. Le chef

and honorarium. Further, Chief Evans attempted to formalize his usurpation of power by having his actions sanctioned at a duly convened meeting four months after the applicant began to be denied his portfolios and honorarium. No notification or opportunity was provided to the applicant to respond to the disciplinary actions taken against him regarding the reduction in his salary and duties. Further, once the applicant commenced the present judicial matter before this Court, he was locked out of the Council building and his computer was seized.

Evans a usurpé ses pouvoirs en dépouillant unilatéralement le demandeur de ses responsabilités et en lui retirant ses honoraires. De plus, le chef Evans a tenté d'officialiser son usurpation de pouvoir en faisant entériner ses mesures lors d'une réunion dûment convoquée quatre mois après le début de la mise en œuvre desdites mesures. Le demandeur n'a reçu aucun avis des sanctions disciplinaires prises contre lui en ce qui concerne la réduction de son salaire et de ses fonctions ni n'a eu la possibilité de répondre à ces mesures. De plus, dès qu'il a engagé la présente demande de contrôle judiciaire devant la Cour, il a été expulsé de l'immeuble du conseil et son ordinateur a été saisi.

[67] The Supreme Court of Canada in *Therrien (Re)*, [2001] 2 S.C.R. 3, commented on the basic elements associated with procedural fairness. That is, the right to be heard and the right to an impartial hearing. At paragraph 82, the Court said:

[67] Dans l'arrêt *Therrien (Re)*, [2001] 2 R.C.S. 3, la Cour suprême du Canada a commenté les éléments fondamentaux associés à l'équité procédurale, c'est-à-dire le droit d'être entendu et le droit à une audition impartiale. Au paragraphe 82, la Cour s'est exprimée comme suit :

Essentially, the duty to act fairly has two components: the right to be heard (the *audi alteram partem* rule) and the right to an impartial hearing (the *nemo iudex in sua causa* rule). The nature and extent of the duty may vary with the specific context and the various fact situations dealt with by the administrative body, as well as the nature of the disputes it must resolve: *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie v. Canada (Canadian Human Rights Commission)*, [1989] 2 S.C.R. 879, at pp. 895-96, cited with approval in *2747-3174 Québec Inc. v. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 S.C.R. 919, at para. 22, and *Ruffo, supra*, at para. 88.

L'obligation d'agir équitablement comporte essentiellement deux volets, soit le droit d'être entendu (règle *audi alteram partem*) et le droit à une audition impartiale (règle *nemo iudex in sua causa*). La nature et la portée de cette obligation peuvent varier en fonction du contexte particulier et des différentes réalités auxquelles l'organisme administratif est confronté ainsi que de la nature des litiges qu'il est appelé à trancher : *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, [1989] 2 R.C.S. 879, p. 895-896, propos cités avec approbation dans l'arrêt *2747-3174 Québec Inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 R.C.S. 919, par. 22, et *Ruffo*, précité, par. 88.

[68] The Supreme Court goes on to outline, at paragraph 82, the factors Justice L'Heureux-Dubé, in *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817, specifically mentioned as being relevant in determining the extent of the duty of procedural fairness in a given set of circumstances:

[68] Au paragraphe 82, la Cour suprême énonce les facteurs que la juge L'Heureux-Dubé a décrits, dans *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, comme des facteurs pertinents pour déterminer l'étendue de l'obligation d'équité procédurale dans un contexte donné :

Thus in *Baker, supra*, at paras. 23-28, L'Heureux-Dubé J. specifically pointed out that several factors have been recognized in the jurisprudence as relevant to determining what is required by the duty of procedural fairness in a given set of circumstances. While she did not provide a comprehensive list of such factors, she referred to: (1) the

Ainsi, dans l'arrêt *Baker*, précité, par. 23-28, le juge L'Heureux-Dubé rappelait précisément que la jurisprudence reconnaît plusieurs facteurs pour déterminer les exigences de l'équité procédurale dans un contexte donné. Sans en dresser une liste exhaustive, elle mentionne : (1) la nature de la décision recherchée et le processus suivi pour y parvenir; (2)

nature of the decision being made and the process followed in making it; (2) the nature of the statutory scheme and the terms of the statute pursuant to which the body operates; (3) the importance of the decision to the individual or individuals affected; (4) the legitimate expectations of the person challenging the decision; and (5) respect for the choices of procedure made by the agency itself, particularly when the statute leaves to the decision-maker the ability to choose its own procedures. It is from this perspective that I will now consider the allegations of breach of the rules of procedural fairness made by the appellant in the instant case.

[69] The nature of the Band's decision entails the reduction of the applicant's salary and his duties and responsibilities as a Band councillor. In my opinion the actions taken against the applicant are akin to a loss of employment. In fact, Chief Evans would have certainly fired the applicant if he had been an employee. Given that the applicant is an elected member of the Band Council and therefore not officially an employee, Chief Evans did everything that he could to limit the applicant's duties, responsibilities and honorarium, even confiscating the computer he used in exercising his responsibilities as a councillor. The actions of Chief Evans were conducted with no respect whatsoever for the applicant's status as an elected member and a peer at the Council table. In *Roseau River Anishinabe First Nation v. Roseau River Anishinabe First Nation (Council)*, [2003] 2 C.N.L.R. 345, Justice Kelen addresses the issue of procedural fairness with regards to the continuation of one's employment by stating the following, at paragraph 42:

Decisions made by legislative bodies of a general nature and based on broad considerations of public policy are considered to be immune from the duty of fairness. In contrast, an administrative decision that is directed at a particular person and affects "the rights, privileges or interests" of that individual will trigger the application of the duty of fairness, see *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817 at para. 20. The content of the duty of fairness may also vary in correlation to the significance of the impact upon the individual in question. The Supreme Court has stated that when an individual's right to continue his or her employment is at stake "a high standard of justice is required", see *Kane v. University of British Columbia*, [1980] 1 S.C.R. 1105 at p. 1113.

[70] Also for a thorough analysis of the jurisprudence regarding the duty of procedural fairness as it relates to

la nature du régime législatif et les termes de la loi en vertu de laquelle l'organisme en question agit; (3) l'importance de la décision pour les personnes visées; (4) les attentes légitimes de la personne qui conteste la décision; et (5) le respect des choix de procédure que l'organisme administratif a lui-même faits, particulièrement quand la loi lui en confie le soin. C'est dans cet esprit que j'examinerai maintenant les allégations de violation des règles de l'équité procédurale soulevées par l'appelant en l'espèce.

[69] De par sa nature, la décision de la bande entraîne la réduction du salaire ainsi que des fonctions et responsabilités du demandeur comme conseiller de la bande. À mon avis, les mesures prises contre le demandeur sont semblables à un congédiement. En fait, le chef Evans aurait certainement congédié le demandeur si celui-ci avait été employé. Étant donné que le demandeur est un membre élu du conseil de bande et n'est donc pas officiellement un employé, le chef Evans a fait tout ce qu'il pouvait pour limiter les fonctions, responsabilités et honoraires du demandeur, allant même jusqu'à confisquer l'ordinateur que celui-ci utilisait dans l'exercice de ses attributions comme conseiller. Le chef Evans a agi sans le moindre respect à l'endroit du statut du demandeur comme pair et membre élu à la table du conseil. Dans *Première nation Anishinabe de Roseau River c. Première nation Anishinabe de Roseau River (Conseil)*, 2003 CFPI 168; le juge Kelen a commenté comme suit, au paragraphe 42, la question de l'équité procédurale dans le contexte de la préservation de l'emploi d'une personne :

On considère que le devoir d'équité n'intervient pas dans les décisions de nature générale prises par des organes législatifs et fondées sur des considérations d'intérêt public. En revanche, une décision administrative qui vise une personne en particulier et qui touche « les droits, privilèges ou biens » de cette personne fera intervenir le devoir d'équité; voir l'arrêt *Baker c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, au paragraphe 20. Le contenu du devoir d'équité peut également varier en fonction des conséquences de la décision sur l'intéressé. La Cour suprême a jugé que, lorsque le droit d'une personne de garder son emploi est en jeu, « une justice de haute qualité est exigée », voir l'arrêt *Kane c. Université de la Colombie-Britannique*, [1980] R.C.S. 1105, à la page 1113.

[70] Pour une analyse approfondie de la jurisprudence concernant le devoir d'équité procédurale en ce qui

the obligation to inform an employee of the disciplinary action taken against him or her, see the decision of Justice Simon Noël in *Pelletier v. Canada (Attorney General)*, 2005 FC 1545, at paragraphs 64 and 66.

[71] The actions taken by the Band Council have serious consequences for the applicant. Further, the reasons noted by the Band Council to take such actions are completely unfounded. The respondent Muswagon acknowledged that the applicant's honorarium was reduced for purportedly acting to discredit the efforts made by the Chief and Band Council. It was made clear to the applicant that such a decision could have been reversed if he had just complied with the Chief's wishes and was not openly critical of the Band Council's actions (see the minutes of the NHCN Band Council meeting, at page 15, Tab M of the applicant's record, Volume III). This is a clear indication of influence peddling and blackmail directed towards the applicant. The respondents clearly acted in bad faith, and have not justified their actions with any valid reasons. The respondents have breached duties of procedural fairness by not providing valid notification and reasons for the reduction in the applicant's honorarium and responsibilities. Further, even though valid reasons were not provided, the applicant should have still been given an opportunity, to respond to the actions taken against him. In not providing this opportunity the respondents breached a duty of procedural fairness.

[72] The failure to provide the applicant with notification, valid reasons and an opportunity to be heard, are not the only breaches of procedural fairness regarding the present matter. The applicant states that the NHCN Guidelines provide a clear and fair procedure in order to reduce a councillor's honorarium. Articles 10.1-10.11 of the Guidelines state the following regarding said procedure:

10.1 In the event that a Councillor fails to perform his or her duties or conducts himself or herself in violation of the above provisions, a quorum of Council, at a duly constituted meeting, may consider suspending the Councillor from office.

concerne l'obligation d'informer un employé de la sanction disciplinaire prise contre lui, voir la décision que le juge Simon Noël a rendue dans *Pelletier c. Canada (Procureur général)*, 2005 CF 1545, aux paragraphes 64 et 66.

[71] Les mesures que le conseil de bande a prises ont de graves conséquences pour le demandeur. De plus, les motifs que le conseil de bande a invoqués au soutien de ces mesures sont dénués de tout fondement. Le défendeur Muswagon a reconnu que les honoraires du demandeur ont été réduits au motif qu'il aurait agi de façon à discréditer les efforts déployés par le chef et le conseil de bande. Le demandeur a été informé en toutes lettres que cette décision aurait pu être annulée s'il avait simplement accepté de se conformer aux souhaits du chef plutôt que de critiquer ouvertement les mesures du conseil de bande (voir le compte rendu de la réunion du conseil de bande de la NCNH à la page 15, onglet M du dossier du demandeur, volume III). C'est là un indice clair du trafic d'influence et du chantage dont le demandeur a été la cible. Il est évident que les défendeurs ont agi de mauvaise foi et qu'ils n'ont justifié leur conduite par aucun motif valable. Ils ont contrevenu à leurs devoirs d'équité procédurale en omettant de fournir un avis et des motifs valables au soutien de la réduction des honoraires et responsabilités du demandeur. De plus, même si aucun motif valable ne lui a été fourni, le demandeur aurait dû avoir la possibilité de répondre aux mesures prises contre lui. En ne lui offrant pas cette possibilité, les défendeurs ont contrevenu à un devoir d'équité procédurale.

[72] L'omission de remettre au demandeur un avis de la décision, de lui fournir des motifs valables au soutien de celle-ci et de lui permettre de se faire entendre n'est pas le seul manquement à l'équité procédurale en l'espèce. Le demandeur soutient que les lignes directrices de la NCNH énoncent une procédure claire et équitable à suivre pour réduire les honoraires d'un conseiller. Les articles 10.1 à 10.11 des lignes directrices prévoient ce qui suit à ce sujet :

[TRADUCTION]

10.1 Si un conseiller n'exerce pas ses fonctions ou se conduit d'une façon allant à l'encontre des dispositions qui précèdent, un quorum du conseil peut, à une réunion dûment constituée, envisager la suspension du conseiller.

10.2 If a suspension is to be considered, a quorum of Council shall provide the Councillor with the following:

10.2.1 A written notice that the question of the Councillor's suspension will be considered at the next duly constituted meeting.

10.2.2 An itemization of the reasons for considering suspension.

10.3 The above written notices shall be provided (ten) 10 clear days in advance of the next duly constituted Council meeting.

10.4 The proposed suspension of the Councillor shall be the first matter on the agenda at the next duly constituted Council meeting.

10.5 The Councillor, after hearing the allegations that would give rise to the suspension, which allegations shall be presented by any member of Council so designated, shall have full opportunity to respond to such allegations.

10.6 After hearing the Councillor's response to the allegations, discussion shall take place following which a vote shall be called. The Councillor whose suspension is being considered shall not be eligible to vote.

10.7 In the event that the subject Councillor is not in attendance at the meeting despite being provided with the appropriate notice as specified in 10.2.1 and 10.3, the vote shall proceed in his or her absence.

10.8 In order for a vote to be called and for a suspension to stand, the Chief and all other Councillors must be present at the subject Council meeting; the Chief and a minimum of four Councillors must vote in favour of suspension.

10.9 Suspensions shall be a period from one to thirty (30) days.

10.10 Suspensions may be with or without pay, as determined by Council and depending on the severity of the violation.

10.11 Any decision to suspend pursuant to these provisions shall be subject to ratification at a general Cree Nation meeting, at which the matter of that suspension shall be an agenda item. The decision to suspend shall be ratified, if a majority of the members present at the general Cree Nation meeting vote in favour of the suspension.

[73] Pursuant to articles 10.1-10.11 of the NHCN Guidelines, a councillor must first be suspended from his or her duties before the optional suspension of an

10.2 Lorsqu'une suspension est envisagée, un quorum du conseil remet au conseiller ce qui suit :

10.2.1 Un avis écrit du fait que la question de la suspension du conseiller sera examinée à la prochaine réunion dûment constituée.

10.2.2 Un énoncé détaillé des raisons pour lesquelles la suspension est envisagée.

10.3 Les avis écrits susmentionnés sont remis dix (10) jours francs avant la prochaine réunion dûment constituée du conseil.

10.4 La suspension proposée du conseiller est la première question à l'ordre du jour de la prochaine réunion dûment constituée du conseil.

10.5 Après avoir entendu du membre du conseil désigné à cette fin les allégations susceptibles d'entraîner la suspension, le conseiller a pleinement la possibilité de répondre à ces allégations.

10.6 Après la présentation de la réponse du conseiller aux allégations, une discussion a lieu et un vote est tenu. Le conseiller dont la suspension est envisagée n'est pas admissible à voter.

10.7 Si le conseiller concerné n'est pas présent à la réunion malgré le fait qu'il a reçu l'avis mentionné aux articles 10.2.1 et 10.3, le vote est tenu en son absence.

10.8 Pour qu'un vote soit tenu et qu'une suspension soit confirmée, le chef et tous les autres conseillers doivent être présents à la réunion en question du conseil; le chef et au moins quatre conseillers doivent voter en faveur de la suspension.

10.9 La suspension est en vigueur pendant une période allant d'un à trente (30) jours.

10.10 La suspension est imposée avec ou sans solde, selon la décision du conseil et la gravité de la violation.

10.11 Toute décision de suspendre un conseiller conformément aux présentes dispositions est assujettie à la ratification à une assemblée générale de la nation crie à laquelle la question de la suspension est inscrite à l'ordre du jour. La décision de suspendre le conseiller est ratifiée lorsqu'une majorité des membres présents à l'assemblée générale de la nation crie votent en faveur de cette mesure.

[73] Selon les articles 10.1 à 10.11 des lignes directrices de la NCNH, le conseiller doit d'abord être suspendu de ses fonctions avant que la suspension des

honorarium can be considered. However, in the present matter, it would seem that the Band Council did not follow its own procedure in order to reduce the Band councillor's honorarium. This was evident in the fact that he was not actually suspended before his honorarium was reduced. I find that the applicant, at the very least, could have expected that the Band's policy for the suspension of a councillor's honorarium would have been followed. Therefore, in ignoring their own processes in a manner that suggests a lack of good faith, the respondents breached a duty of procedural fairness (see *Ross v. Mohawk of Kanasatake* (2003), 26 C.C.E.L. (3d) 188 (F.C.T.D.), at paragraph 95).

[74] The respondent Eric Apetagon decided to be represented by a solicitor, Don Knight, as of August 10, 2005.

[75] Counsel for Mr. Apetagon provided no written submissions but nevertheless, commented on his client's attitude at Council meetings. The respondent Apetagon demonstrated that he was mostly supportive of the applicant but was regularly outnumbered. His counsel suggests that he is somewhat between a rock and a hard place. That is, he supported the respondents' position that Council members did not vacate their positions, but also abstained on resolution No. N.H./2003-04 #128 of March 17, 2004, regarding the mandate for an injunction. Regarding the resolution passed on December 2, 2003, to "ratify" the unilateral decision taken by the Chief on July 23, 2003, it is not clear whether he voted against or abstained. Nevertheless, it seems that the respondent Apetagon has not demonstrated the same bad faith attitude towards the applicant and often supported him.

[76] Members of the Band have no obligation whatsoever to support each other; they are free to discuss and to vote. Nonetheless, when members vote in bad faith, as was the case when councillor Muswagon moved the resolution on December 2, 2004, to ratify the decision of Chief Evans, on the basis that the applicant should somehow be punished for not wanting to conform with the majority, such a course of action is contrary to the rules and the principles of democracy.

honoraires puisse être envisagée. Cependant, dans la présente affaire, il semble que le conseil de bande n'a pas suivi sa propre procédure pour réduire les honoraires du conseiller de la bande. En effet, le conseiller n'a pas été suspendu avant que ses honoraires soient réduits. À mon avis, le demandeur pouvait s'attendre, à tout le moins, à ce que la politique de la bande concernant la suspension soit suivie. En ignorant leurs propres règles internes d'une façon qui donne à penser à un manque de bonne foi, les défendeurs ont contrevenu à un devoir d'équité procédurale (voir *Ross c. Mohawk de Kanasatake*, 2003 CFPI 531, au paragraphe 95).

[74] Le défendeur Eric Apetagon a décidé de se faire représenter par un avocat, Don Knight, à compter du 10 août 2005.

[75] L'avocat de M. Apetagon n'a fourni aucune observation écrite, mais il a commenté l'attitude de son client aux réunions du conseil. Le défendeur Apetagon a prouvé que, la plupart du temps, il appuyait le demandeur, mais que l'avis des autres l'emportait régulièrement. Selon son avocat, il se trouve ni plus ni moins coincé entre l'arbre et l'écorce. En effet, il a appuyé la position des défendeurs selon laquelle les membres n'avaient pas quitté leurs postes, mais il s'est abstenu de voter au sujet de la résolution N.H./2003-04 n° 128 du 17 mars 2004, qui concerne le mandat relatif à la requête en injonction. En ce qui a trait à la résolution adoptée le 2 décembre 2003 en vue de ratifier la décision unilatérale que le chef avait prise le 23 juillet 2003, la preuve ne permet pas de dire s'il a voté contre cette résolution ou s'il s'est abstenu de voter. Néanmoins, il semble que le défendeur Apetagon n'a pas affiché la même attitude empreinte de mauvaise foi envers le demandeur et qu'il l'a souvent appuyé.

[76] Les membres de la bande ne sont nullement tenus de s'accorder leur soutien mutuel et ils peuvent discuter et voter comme bon leur semble. Néanmoins, lorsqu'ils votent de mauvaise foi, comme l'a fait le conseiller Muswagon lorsqu'il a proposé, le 2 décembre 2004, la résolution visant à ratifier la décision du chef Evans au motif que le demandeur devrait être puni parce qu'il ne voulait pas se conformer à la position de la majorité, ils ne respectent pas les règles et principes de la démocratie.

[77] I find that respondent Apetagon was not acting in bad faith and should not have to pay the costs of this case.

[77] Je conclus que le défendeur Apetagon n'a pas agi de mauvaise foi et ne devrait pas être tenu de payer les dépens de la présente affaire.

#### JUDGMENT

#### JUGEMENT

THIS COURT:

LA COUR :

- ORDERS THAT this application for judicial review be granted in part;
- DECLARES THAT the Federal Court has jurisdiction in this case;
- DECLARES THAT the Chief and all councillors did not vacate their positions;
- ORDERS THAT the Band Council resolution No. N.H./2003-04 #128 of March 17, 2004 be quashed and the resolution be therefore without force and effect;
- ORDERS THAT the decision made by the NHCN Band Council to withhold all or part of the applicant's honorarium remuneration and his expense payments arising out of his status and required work as an elected NHCN councillor equivalent to those paid to other elected NHCN councillors and commensurate with applicable regulations and policies, be quashed; and the resolution and the letter regarding that decision be without force and effect;
- DECLARES THAT the applicant be re-established in his previous responsibilities with all honorarium remuneration and expenses payments arising out of his status and required work as an elected NHCN councillor equivalent to those paid to other elected NHCN councillors and commensurate with applicable regulations and policies;
- ALSO ORDERS THAT, given that the NHCN's Council decision to deprive the applicant of his duties, responsibilities, honorarium and expenses being now quashed, the applicant shall be paid forthwith all his honorarium and expenses that were withheld, since the decision was made, notwithstanding any appeal;

- ACCUEILLE en partie la présente demande de contrôle judiciaire;
- DÉCLARE que la Cour fédérale a compétence en l'espèce;
- DÉCLARE que le chef et les conseillers n'ont pas quitté leurs postes;
- ORDONNE que la résolution du conseil de bande numéro N.H./2003-04 n° 128, du 17 mars 2004, soit annulée et inopérante;
- ORDONNE que la décision du conseil de bande de la NCNH de retenir tout ou partie des honoraires et de l'allocation de dépenses du demandeur découlant du statut et des attributions de celui-ci comme conseiller élu de la NCNH et équivalant à ceux qui sont versés aux autres conseillers élus de la NCNH conformément aux règlements et politiques applicables soit annulée et que la résolution et la lettre concernant cette décision soient inopérantes;
- DÉCLARE que le demandeur est rétabli dans ses fonctions antérieures et a droit à tous les honoraires et à l'allocation de dépenses découlant de son statut et de ses attributions comme conseiller élu de la NCNH et équivalant à ceux qui sont versés aux autres conseillers élus de la NCNH conformément aux règlements et politiques applicables;
- ORDONNE ÉGALEMENT que, compte tenu de l'annulation, par le présent jugement, de la décision du conseil de la NCNH de priver le demandeur de ses fonctions, responsabilités, honoraires et dépens, tous les montants qui ont été retenus depuis que la décision a été rendue lui soient payés immédiatement, malgré tout appel;

• The applicant shall file and serve written submissions regarding costs no later than February 28, 2006. The respondents shall file and serve their written submissions in response, no later than March 13, 2006 and the applicant shall file and serve his reply, if necessary, no later than March 20, 2006.

• Le demandeur doit déposer et signifier des observations écrites au sujet des dépens au plus tard le 28 février 2006. Les défendeurs devront déposer et signifier leurs observations écrites en réponse au plus tard le 13 mars 2006 et le demandeur devra déposer et signifier sa réplique, s'il y a lieu, au plus tard le 20 mars 2006.