

T-1999-88

T-1999-88

**Larry Sault (Plaintiff)**

v.

**Maurice LaForme, Graham King, George King, Sylvia Sault, Carol Brant, Georgina Sault (Defendants)**

INDEXED AS: SAULT v. LAFORME

Trial Division, Strayer J.—Toronto, February 8; Ottawa, February 13, 1989.

*Native peoples — Band Council's resolution suspending plaintiff's membership on Council, invalid — Council's resolution tantamount to judgment on plaintiff's qualifications — Indian Act exhaustive as to council elections and meetings — Addition of criteria to those in s. 28(2) of Act contrary to Parliament's intention — Indian Band Council Procedure Regulations not granting Council implied power to exercise other disciplinary control over meetings on ad hoc basis.*

*Equity — "Clean hands" doctrine — Applicable only where plaintiff seeking Court's aid to make unconscionable gain — Plaintiff's offensive behaviour not directly related to subject-matter before Court — Not case for application of doctrine.*

*Practice — Costs — Lack of case law on point not preventing award of costs against unsuccessful defendants — Careful consideration of legislation should have led defendants to Court's conclusion.*

This is an action for a declaration that a resolution passed by an Indian Band Council, purporting to suspend the plaintiff, a Council member, without pay for the remainder of his two-year term, is invalid. Injunctive relief is also sought to restore the plaintiff to membership in the Council and on various committees, and requiring payment of honoraria for attendance at meetings thereof. The decision to suspend the plaintiff was based on his inexperience, public criticism of Council decisions, and willingness to support legal action against the Band or the Council by a former staff member. The plaintiff argues that neither the *Indian Act* nor the *Indian Band Council Procedure Regulations* conferred on the Council jurisdiction to adopt the resolution.

*Held*, the resolution was invalid. In view of that finding, no injunction was necessary to reinstate the plaintiff. The plaintiff was entitled to honoraria for attendance at Council meetings only.

The immediate cause of plaintiff's expulsion from Council was his intervention on behalf of a former staff member who had left the Band after two days' work. The resolution was not a means of maintaining good order, but rather a judgment that

**Larry Sault (demandeur)**

c.

**a Maurice LaForme, Graham King, George King, Sylvia Sault, Carol Brant, Georgina Sault (défendeurs)****b RÉPERTORIÉ: SAULT c. LAFORME**

Section de première instance, juge Strayer—Toronto, 8 février; Ottawa, 13 février 1989.

*Peuples autochtones — La résolution du Conseil de bande portant suspension de la qualité de membre du demandeur est inopérante — La résolution du Conseil équivaut à une opinion sur la capacité du demandeur — La Loi sur les Indiens est exhaustive quant aux élections et aux assemblées d'un Conseil — L'ajout de critères à ceux figurant à l'art. 28(2) de la Loi va à l'encontre de l'intention du législateur — Le Règlement sur le mode de procédure au conseil des bandes d'Indiens n'accorde pas au Conseil le pouvoir implicite d'exercer d'autres contrôles disciplinaires sur les assemblées sur une base ad hoc.*

*Equity — Doctrine des «mains propres» — Cette doctrine ne s'applique que lorsqu'un demandeur s'adresse à la Cour pour obtenir un avantage déraisonnable — Le comportement offensant du demandeur ne se rapporte pas directement à la question dont est saisie la Cour — Il n'y a pas lieu à application de cette doctrine.*

*Pratique — Frais et dépens — L'absence d'une jurisprudence applicable n'empêche pas de condamner aux dépens les défendeurs qui n'ont pas eu gain de cause — Un examen attentif des dispositions applicables aurait dû conduire les défendeurs à la conclusion de la Cour.*

Il s'agit d'une action en jugement déclaratoire portant qu'une résolution adoptée par un conseil de bande indienne, qui visait à suspendre le demandeur, membre de ce conseil, sans traitement pour le reste de son mandat de deux ans est inopérante. Il est également demandé une injonction réintégrant le demandeur comme membre au Conseil et à divers comités, et prescrivant qu'il lui soit versé des honoraires pour sa présence aux réunions de ce conseil et de ces comités. La décision de suspendre le demandeur reposait sur son inexpérience, sur ses critiques publiques des décisions du Conseil et sur son empressement à appuyer une action en justice intentée contre la bande ou le Conseil par un ancien membre du personnel. Le demandeur soutient que ni la *Loi sur les Indiens* ni le *Règlement sur le mode de procédure au conseil des bandes d'Indiens* ne conféraient au Conseil le pouvoir d'adopter la résolution.

*Jugement*: la résolution est inopérante. Compte tenu de cette conclusion, aucune injonction n'est nécessaire pour réintégrer le demandeur dans ses fonctions. Le demandeur a droit à des honoraires pour sa présence aux assemblées du Conseil seulement.

L'expulsion du demandeur du Conseil avait pour cause immédiate son intervention en faveur d'un ancien membre du personnel qui avait quitté la bande après deux jours de travail. La résolution n'était pas un moyen de maintien du bon ordre. Il

the plaintiff was not a suitable person to be a Council member. The Council had no power to disqualify the plaintiff on that basis.

A Band Council is a "creature of the *Indian Act*". As such, the Council only has those powers that are conferred on it by the Act. The scheme of the Act with respect to council elections and meetings is exhaustive. The grounds upon which the office of a duly elected councillor can be considered vacant are set out in subsection 78(2) of the Act. The addition of criteria such as inexperience, controversial conduct, interference with respect to re-employment of a former staff member, violates Parliament's intention to exclude all criteria other than those set out in subsection 78(2). Furthermore, the fact that the defendants did not contemplate any steps to restore the strength of their Council and fill the vacancy contravenes subsections 74(2) and 78(4) of the Act.

Neither section 10 nor 16 of the *Indian Band Council Procedure Regulations* (which grant the Band Chief authority to maintain order at meetings of the Council), nor section 23 (whereby a Band member can be excluded from meetings on grounds of improper conduct), could be relied upon. None of those provisions give the Council implied power to exercise other disciplinary controls over meetings on an *ad hoc* basis. In any event, the resolution in question does not relate to procedure but to the qualification of a Band member to be a member of the Council. Nor was section 31 of the Regulations (which grants Council power to make rules of procedure not inconsistent with the Regulations) applicable. (1) Section 31 delegates to Council a legislative power; such a power cannot be exercised on an *ad hoc* basis; (2) the rules, if any, must relate to procedure, not to qualification matters; (3) any rule purporting to add more criteria for expelling members would be inconsistent with section 23 of the Regulations.

The Council's resolution being invalid, there was no need to grant an injunction to restore plaintiff to membership in the Council and on the committees. The plaintiff is entitled to be paid honoraria for his attendance at Council meetings only, the admitted facts confirming such attendance.

The defendants' submission, that this is a proper case for the application of the "clean hands" doctrine with the result that the relief sought should be disallowed, fails. The doctrine applies only where a plaintiff is seeking the aid of the Court to help him make some unconscionable gain. The plaintiff's unconscionable conduct is not directly related to the transaction before the Court, i.e. the unlawful decision of a quasi-public body.

The defendants' contention, that no costs should be awarded against them on the ground that this is a case of first impression, also fails. While it is true that there is no case on point, a careful consideration of the Act and the Regulations should have led the defendants to treat the resolution as invalid.

s'agissait plutôt d'une opinion selon laquelle le demandeur n'était pas fait pour être membre du Conseil. Le Conseil n'était pas autorisé à rendre le demandeur inapte à siéger pour ce motif.

a Un conseil de bande «est créé par la *Loi sur les Indiens*». En tant que tel, le Conseil n'a que les pouvoirs que la Loi lui confère. L'économie de la Loi pour ce qui est des élections et des assemblées d'un conseil est exhaustive. Les motifs pour lesquels le poste d'un conseiller dûment élu peut être considéré comme vacant figurent au paragraphe 78(2) de la Loi. L'ajout de critères tels que l'inexpérience, un comportement sujet à controverse, l'intervention dans le réengagement d'un ancien membre du personnel, va à l'encontre de l'intention du législateur d'exclure tous les critères à l'exception de ceux prévus au paragraphe 78(2). De plus, le fait que les défendeurs n'ont pas envisagé de prendre des mesures pour rétablir l'effectif du Conseil et remplir la vacance contrevient aux paragraphes 74(2) et 78(4) de la Loi.

Ni l'article 10 ni l'article 16 du *Règlement sur le mode de procédure au conseil des bandes d'Indiens* (qui autorisent le chef de bande à faire régner l'ordre aux assemblées du Conseil), ni l'article 23 (en vertu duquel un membre de la bande peut être exclu des assemblées en cas de conduite malséante) ne peuvent être invoqués. Aucune de ces dispositions ne confère au Conseil le pouvoir implicite d'exercer d'autres contrôles disciplinaires sur les assemblées sur une base *ad hoc*. En tout état de cause, la résolution en question ne se rapporte pas à la procédure, mais à la capacité d'un membre de la bande d'être membre du Conseil. N'est pas non plus applicable l'article 31 du Règlement (qui autorise le Conseil à établir tout règlement interne qui ne soit pas en contradiction avec le Règlement). (1) L'article 31 délègue au Conseil un pouvoir législatif; ce pouvoir ne saurait être exercé sur une base *ad hoc*; (2) les règlements internes, si règlements il y a, doivent se rapporter à la procédure et non à des questions de capacité; (3) tout règlement interne visant à ajouter davantage de critères pour l'expulsion de membres serait incompatible avec l'article 23 du Règlement.

La résolution du Conseil étant inopérante, il n'y a pas lieu à injonction rétablissant le demandeur dans sa qualité de membre du Conseil et des comités. Le demandeur a droit au versement d'honoraires pour sa présence aux assemblées du Conseil seulement, les faits reconnus confirmant cette présence.

L'argument des défendeurs selon lequel il y a lieu d'appliquer en l'espèce la doctrine des «mains propres», ce qui fait que le redressement demandé devrait être refusé, doit être rejeté. Cette doctrine ne s'applique que lorsqu'un demandeur s'adresse à la Cour pour obtenir un avantage déraisonnable. Le comportement déraisonnable du demandeur ne se rapporte pas directement à la question dont est saisie la Cour, c'est-à-dire à la décision illégale d'un organisme quasi public.

Doit être également rejetée la prétention des défendeurs selon laquelle ils ne devraient pas être condamnés aux dépens, car s'il s'agit d'un cas sans précédent. Bien qu'il soit vrai qu'il n'existe aucune jurisprudence applicable, un examen attentif de la Loi et du Règlement aurait dû conduire les défendeurs à considérer la résolution comme étant inopérante.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY  
CONSIDERED

*Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), s. 35.

*Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 18. *Indian Act*, R.S.C. 1970, c. 1-6, ss. 74(2), 78, 79, 80, 81, 83.

*Indian Band Council Procedure Regulations*, C.R.C., c. 950, ss. 10, 16, 23, 25, 25, 31.

## CASES JUDICIALLY CONSIDERED

## REFERRED TO:

*Public Service Alliance of Canada v. Francis et al.*, [1982] 2 S.C.R. 72; *Re Whitebear Band Council and Carpenters Provincial Council of Saskatchewan et al.* (1982), 135 D.L.R. (3d) 128 (Sask. C.A.); *Canatonquin v. Gabriel*, [1980] 2 F.C. 792 (C.A.); *Attorney General of Canada v. Brent*, [1956] S.C.R. 318; 2 D.L.R. (2d) 503; *Brant Dairy Co. Ltd. et al. v. Milk Commission of Ontario et al.*, [1973] S.C.R. 131; (1972), 30 D.L.R. (3d) 559; *City of Toronto v. Polai*, [1970] 1 O.R. 483 (C.A.); result affd. *sub nom. Polai v. Corporation of the City of Toronto*, [1973] S.C.R. 38.

## AUTHORS CITED

Spry, I. C. F., *The Principles of Equitable Remedies*, 3rd ed. London: Sweet & Maxwell, 1984.

## COUNSEL:

*P. D. Amey* and *G. Pulham* for plaintiff.  
*W. Henderson* for defendants.

## SOLICITORS:

*Waterous, Holden, Amey, Hitchon*, Brantford, Ontario, for plaintiff.  
*LaForme, Henderson*, Toronto, for defendants.

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

STRAYER J.

Introduction

This is an action for a declaration that a resolution of June 13, 1988 of the Mississaugas of the New Credit Indian Band Council, purporting to suspend the plaintiff without pay as a member of that Council for the remainder of his term of office, is invalid. Injunctive relief is also sought to restore the plaintiff to membership in the Council

## LOIS ET RÈGLEMENTS

*Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.), art. 35.

*Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), chap. 10, art. 18.

*Loi sur les Indiens*, S.R.C. 1970, chap. 1-6, art. 74(2), 78, 79, 80, 81, 83.

*Règlement sur le mode de procédure au conseil des bandes d'Indiens*, C.R.C., chap. 950, art. 10, 16, 23, 25, 31.

## JURISPRUDENCE

## DÉCISIONS CITÉES:

*Alliance de la Fonction publique du Canada c. Francis et autres*, [1982] 2 R.C.S. 72; *Re Whitebear Band Council and Carpenters Provincial Council of Saskatchewan et al.* (1982), 135 D.L.R. (3d) 128 (C.A. Sask.); *Canatonquin c. Gabriel*, [1980] 2 C.F. 792 (C.A.); *Attorney General of Canada v. Brent*, [1956] R.C.S. 318; 2 D.L.R. (2d) 503; *Brant Dairy Co. Ltd. et autre c. Milk Commission of Ontario et autre*, [1973] R.C.S. 131; (1972), 30 D.L.R. (3d) 559; *City of Toronto v. Polai*, [1970] 1 O.R. 483 (C.A.); confir. dans *Polai c. Corporation of the City of Toronto*, [1973] R.C.S. 38.

## DOCTRINE

Spry, I. C. F., *The Principles of Equitable Remedies*, 3<sup>e</sup> éd. London: Sweet & Maxwell, 1984.

## AVOCATS:

*P. D. Amey* et *G. Pulham* pour le demandeur.  
*W. Henderson* pour les défendeurs.

## PROCUREURS:

*Waterous, Holden, Amey, Hitchon*, Brantford (Ontario), pour le demandeur.  
*LaForme, Henderson*, Toronto, pour les défendeurs.

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

LE JUGE STRAYER:

Introduction

Il s'agit d'une action en jugement déclaratoire portant qu'une résolution du 13 juin 1988 des Mississaugas du Conseil de la bande indienne de New Credit, qui visait à suspendre le demandeur sans traitement en tant que membre de ce conseil pour le reste de son mandat, est inopérante. Il est également demandé une injonction réintégrant le

and on those committees on which he formerly sat, and requiring payment to him of honoraria for attendance since June 13, 1988 at meetings where he has been denied the status of a member of Council.

The defendants are the other members of the Council still in office whom, the plaintiff has confirmed, he is suing in their capacity as councillors and not in their personal capacity.

### Facts

Pursuant to a notice to admit facts served by the plaintiff on the defendants, the latter have made the following admissions:

1. That the Plaintiff was properly elected by acclamation to the position of Band Councillor of the Mississaugas of the New Credit Band on December 16, 1987.
2. That the term of office of Councillor was to be two years commencing December 16, 1987 and ending December 15, 1989.
3. That the Defendants in this action constitute the remainder of the elected Band Council and were sitting as Band Councillors at all times material to this action.
4. That, by Motion No. 1 of the Special Council Meeting of Thursday, December 17, 1987, the Plaintiff was appointed to the following Administrative Committees of the Band Council:
  - (a) Native Horizons Committee;
  - (b) Executive/Finance Committee; and
  - (c) Social Services Committee.
5. That, by Motion No. 10 of the Regular Council Meeting of Monday, April 11, 1988, the Plaintiff was appointed to the Railway Land Claims Committee of the Band Council.
6. That Councillors receive a \$100.00 honorarium for each regular Council Meeting which they attend and \$75.00 honorarium for each Committee Meeting which they attend.
7. That by Motion No. 8 of the Regular Council Meeting of Monday June 13, 1988, Band Council purported to suspend the Plaintiff from Band Council for the duration of his term.
8. That at the Regular Council Meeting of June 27, 1988, Band Council reaffirmed the previous Motion purporting to suspend the Plaintiff.
9. That since the purported suspension:
  - (a) The Plaintiff is not entitled to have the floor to speak to any issues raised at Council or Committee Meetings;
  - (b) The Plaintiff's vote is not recognized at any Council or Committee Meetings;
  - (c) The Plaintiff no longer receives regular mail related to Council business and is denied further information normally available to Councillors concerning Council business;
  - (d) The Plaintiff has not received the regular honorarium for his attendance at the Regular Council Meetings of

demandeur au Conseil comme membre et à ces comités où il siégeait autrefois, et prescrivant qu'il lui soit versé des honoraires pour sa présence depuis le 13 juin 1988 aux assemblées où on lui a refusé le statut de membre du Conseil.

Les défendeurs sont les autres membres du Conseil encore en fonction que le demandeur, il l'a confirmé, poursuit en leur qualité de conseillers et non en leur qualité personnelle.

### Les faits

Par suite d'un avis demandant d'admettre des faits signifié par le demandeur aux défendeurs, ceux-ci ont reconnu:

- [TRADUCTION] 1. Que, le 16 décembre 1987, le demandeur a régulièrement été élu par acclamation au poste de conseiller de bande des Mississaugas de la bande de New Credit.
2. Que le mandat de conseiller était de deux ans, commençant le 16 décembre 1987 et prenant fin le 15 décembre 1989.
3. Que les défendeurs à l'instance constituent le reste du Conseil de la bande et siégeaient en tant que conseillers de bande à toutes les époques en cause.
4. Que, par motion n° 1 de l'assemblée spéciale du Conseil du jeudi 17 décembre 1987, le demandeur a été nommé aux comités administratifs du Conseil de la bande:
  - a) Comité Native Horizons;
  - b) Comité exécutif/des finances; et
  - c) Comité des services sociaux.
5. Que, par motion n° 10 de l'assemblée régulière du Conseil qui a eu lieu le 11 avril 1988, le demandeur a été nommé au comité des revendications foncières liées aux chemins de fer du Conseil de la bande.
6. Que les conseillers reçoivent à titre d'honoraires 100 \$ pour chaque assemblée régulière du Conseil à laquelle ils assistent, et 75 \$ pour chaque réunion de comité à laquelle ils assistent.
7. Que, par motion n° 8 de l'assemblée régulière du Conseil qui a eu lieu le 13 juin 1988, le Conseil de la bande a voulu suspendre le demandeur comme membre pour le reste de son mandat.
8. Que, à l'assemblée régulière du Conseil du 27 juin 1988, le Conseil de la bande a réaffirmé la motion antérieure visant à suspendre le demandeur.
9. Que depuis la prétendue suspension
  - a) Le demandeur n'a pas le droit de parole pour toutes questions soulevées au Conseil ou aux réunions de comité;
  - b) Le vote du demandeur n'est pas reconnu à n'importe quelle réunion du Conseil ou des comités;
  - c) Le demandeur ne reçoit plus de courrier ordinaire concernant les affaires du Conseil et se voit refuser d'autres renseignements relatifs à celles-ci et auxquels les conseillers ont normalement droit.
  - d) Le demandeur n'a pas reçu les honoraires courants pour sa présence aux assemblées régulières du Conseil du 13

June 13, 1988, June 27, 1988, July 25, 1988 and September 26, 1988; and

- (e) Council has purported to remove the Plaintiff from his position on the Executive/Finance Committee, the Social Services Committee and the Land Claims Committee.

10. That the Plaintiff is not in breach of s.78(2)(a) of the Indian Act.

11. That the Minister of Indian Affairs has not made a declaration pursuant to s.78(2)(b) of the Indian Act.

12. That, at the time of Mr. Sault's purported suspension, the Band Council had not adopted any other Rules of Procedure apart from those contained in the Indian Act and the regulations passed thereunder, which govern procedure at Council Meetings.

The resolution in question was worded as follows:

That this Council hereby suspends Larry Sault for the duration of the term without pay.

At a subsequent meeting on June 27, 1988 after hearing counsel for both Mr. Sault and the Band, the Council confirmed this resolution.

The justification now given by the majority of Council for this resolution is well summarized in their statement of defence which alleges that the action taken by Council was

... deemed appropriate and necessary due to the cumulative effect of:

- (a) the plaintiff's total lack of experience as a member of Council prior to December of 1987;
- (b) the plaintiff's contentious and offensive approach to the conduct of Band business and his inability to establish a good working relationship with staff;
- (c) the plaintiff's continuing disruption of Council meetings, resulting in frustration and ill-will as well as unduly prolonging meetings of Council;
- (d) the plaintiff's public statements calculated to diminish the reputations of other Councillors, employees of the Band and to lower the New Credit community in the esteem of neighbouring communities and other Indian reserves; and
- (e) the plaintiff's willingness to support legal action against the Band and/or Council by persons not members of the Mississaugas of New Credit Band of Indians.

The real issue for me to decide is whether the Council had the jurisdiction to pass this kind of resolution. It is not for me to pass judgment on the conduct of the plaintiff or the reaction thereto of the defendants, except to the extent that this enables me to characterize the decision taken by

juin 1988, du 27 juin 1988, du 25 juillet 1988 et du 26 septembre 1988; et

- e) Le conseil a voulu exclure le demandeur de son poste au comité exécutif/des finances, au comité des services sociaux et au comité des revendications foncières.

a

10. Que le demandeur ne contrevient pas à l'al. 78(2)a) de la Loi sur les Indiens.

11. Que le ministre des Affaires indiennes n'a pas fait de déclaration sous le régime de l'al. 78(2)b) de la Loi sur les Indiens.

b

12. Que, à l'époque de la prétendue suspension de M. Sault, le Conseil de la bande n'avait pas adopté d'autres règlements internes à part ceux contenus dans la Loi sur les Indiens et le Règlement pris en vertu de celle-ci, qui régissent la procédure aux assemblées du Conseil.

c

La résolution en question est ainsi rédigée:

[TRADUCTION] Que le Conseil suspend par la présente Larry Sault pour le reste du mandat sans traitement.

d

À une assemblée ultérieure du 27 juin 1988, après avoir entendu tant l'avocat de M. Sault que celui de la bande, le Conseil a confirmé cette résolution.

La justification de cette résolution donnée par la majorité du Conseil est bien résumée dans sa défense qui prétend que la mesure prise par le Conseil était

[TRADUCTION] ... réputée appropriée et nécessaire étant donné la combinaison des facteurs suivants:

f

- a) le manque total d'expérience du demandeur en tant que membre du Conseil antérieurement à décembre 1987;
- b) la façon contestée et offensante du demandeur de conduire les affaires de la bande et son incapacité d'établir un bon rapport de travail avec le personnel;
- c) l'interruption continue par le demandeur des assemblées du Conseil, ce qui a donné lieu à de la frustration et de la malveillance ainsi qu'à la prolongation excessive des assemblées du Conseil;
- d) les déclarations publiques du demandeur destinées à diminuer la réputation des autres conseillers, des employés de la bande et à faire baisser l'estime que les collectivités avoisinantes et d'autres réserves indiennes ont pour la collectivité New Credit; et
- e) l'empressement du demandeur à appuyer une action en justice intentée contre la bande ou contre le Conseil, ou contre les deux à la fois, par des personnes qui ne sont pas membres des Mississaugas de la bande indienne de New Credit.

i

La véritable question que j'ai à trancher est de savoir si le Conseil avait compétence pour adopter ce genre de résolution. Il ne m'appartient pas de juger le comportement du demandeur ou la réaction des défendeurs à ce comportement, sauf dans la mesure où cela me permet de caractériser la

Council. Suffice it to say that the evidence does indicate that the plaintiff was abrasive in his dealings with both Band staff and other members of the Band Council. He indulged in public criticism of other members of Council and decisions which they had taken or were about to take. He circulated his views by circular letters to members of the Band and by interviews with the press. It seems equally clear that other members of the Council overreacted negatively to what even the plaintiff now seems to recognize in part was imprudent behaviour on his part. While that behaviour does not appear to go much beyond what is regarded as permissible, if sometimes distasteful, conduct on the part of elected representatives elsewhere, it no doubt was disruptive in the context of an Indian Band of nine hundred members with a Council consisting of a Chief and nine members. The act of the plaintiff which finally brought about the adoption of the resolution in question involved an intervention by the plaintiff on behalf of one Morgan Jacobs who had quit his job with the Band after two days. After discussing the matter with Jacobs, the plaintiff told the Band administrator that he thought that if the Band did not re-employ Jacobs the latter might have a cause of action and that he, the plaintiff, would assist Jacobs if necessary in pursuing it. As a result the Band administrator re-employed Jacobs without consulting other members of Council. While one might question the judgment demonstrated by both the plaintiff and the Band administrator in these circumstances, it was the plaintiff's role which was regarded as completely intolerable and resulted in the resolution in question.

The plaintiff takes the position in these proceedings that the Band Council had no jurisdiction to adopt such a resolution, because its effect was to vacate his position on the Council for the remainder of his term, namely from June 13, 1988 to December 15, 1989. Briefly put, his position is: that there is no such express power in the *Indian Act* as it then stood<sup>1</sup> nor in the *Indian Band Council Procedure Regulations*<sup>2</sup> adopted under

<sup>1</sup> R.S.C. 1970, c. I-6.

<sup>2</sup> C.R.C., c. 950.

décision prise par le Conseil. Il suffit de dire que, d'après la preuve, le demandeur avait une attitude provocante dans ses rapports tant avec le personnel de la bande qu'avec les autres membres du Conseil de celle-ci. Il critiquait en public les autres membres du Conseil et les décisions qu'ils avaient prises ou qu'ils allaient prendre. Il propageait ses points de vue au moyen de circulaires destinées aux membres de la bande et d'interviews avec la presse. Il semble également clair que d'autres membres du Conseil ont réagi excessivement et négativement à ce que même le demandeur semble reconnaître comme étant un comportement imprudent de sa part. Si ce comportement ne semble pas aller, dans une grande mesure, au-delà de ce qui est considéré comme un comportement tolérable, pour ne pas dire déplaisant, de la part de représentants élus d'ailleurs, il était certainement perturbateur dans le contexte d'une bande indienne de neuf cents membres dotée d'un conseil composé d'un chef et de neuf membres. L'acte du demandeur qui a finalement donné lieu à l'adoption de la résolution en question consistait dans son intervention pour le compte d'un Morgan Jacobs qui avait quitté son poste à la bande après deux jours. Après avoir discuté de la question avec Jacobs, le demandeur a dit à l'administrateur de la bande que, selon lui, si la bande ne réengageait pas Jacobs, ce dernier pourrait avoir une cause d'action et lui, le demandeur, aiderait Jacobs à l'intenter si besoin est. Par la suite, l'administrateur de la bande a réengagé Jacobs sans consulter les autres membres du Conseil. Certes, on pourrait mettre en question le jugement dont ont fait preuve tant le demandeur que l'administrateur de la bande dans ces circonstances; mais c'était le rôle du demandeur qui était considéré comme parfaitement intolérable et qui a donné lieu à la résolution en question.

h

En l'espèce, le demandeur soutient que le Conseil de la bande n'avait pas compétence pour adopter une telle résolution, parce que cela a eu pour conséquence qu'il quitte son poste au Conseil pour le reste de son mandat, c'est-à-dire du 13 juin 1988 au 15 décembre 1989. Voici le résumé de sa position: ni la *Loi sur les Indiens* dans sa version en vigueur à l'époque<sup>1</sup> ni le *Règlement sur le mode de procédure au conseil des bandes d'Indiens*<sup>2</sup> pris

<sup>1</sup> S.R.C. 1970, chap. I-6.

<sup>2</sup> C.R.C., chap. 950.

that Act; and that the Council therefore had no such power as the scheme of the Act with respect to council elections and council meetings is exhaustive because a band council is a creature of federal statute, and has no power not granted to it under the statute. On the other hand the defendants argue that the resolution represents nothing more than a suspension of the plaintiff from meetings of the Council and its committees, and that any public body has the implied power to discipline its members in this way to enable it to carry on its business. They further argue that the scheme of the *Indian Act* and its Regulations is not exhaustive in this respect and that, further, Indian Bands can resort to traditional forms of government to the extent that the *Indian Act* does not expressly preclude them. Some evidence was introduced to the effect that in the traditional government of the Mississaugas of the New Credit Band, before the Band was put under the election system of the *Indian Act* (pursuant to what is now section 74 of that Act) in 1924, councillors could be recalled for a variety of reasons including general misconduct in the community. It was also suggested that at that time there was no fixed number of councillors.

It should be noted that the defendants made it clear they are not invoking aboriginal rights or section 35 of the *Constitution Act, 1982* [Schedule B, *Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.)*] as a basis for the resolution adopted by the majority on June 13, 1988, because in their view that resolution in no way conflicts with federal laws which are silent on this point. Thus there is no need to invoke aboriginal or constitutional rights as a justification for overriding federal laws.

### Conclusions

I have concluded that the resolution in question was tantamount to expulsion of the plaintiff from the Band Council. It is not disputed that the resolution was intended to mean, and was so understood by all parties, that the plaintiff could not participate as a member for the remaining eighteen months of his term nor could he be paid as other councillors are paid, namely by honoraria

en vertu de cette loi ne prévoit un tel pouvoir exprès; le Conseil n'avait donc pas ce pouvoir puisque l'économie de la Loi quant aux élections et aux assemblées de conseil est exhaustive étant donné qu'un conseil de bande est créé par une loi fédérale, et n'a aucun pouvoir à part celui conféré en vertu de la loi. D'autre part, les défendeurs font valoir que la résolution représente rien de plus qu'une mesure visant à exclure le demandeur des assemblées du Conseil et de ses comités, et que tout organisme public a le pouvoir implicite de punir ses membres de cette façon pour lui permettre d'exercer ses activités. Ils prétendent en outre l'économie de la *Loi sur les Indiens* et de son Règlement d'application n'est pas exhaustive à cet égard et que, par ailleurs, les bandes indiennes peuvent recourir aux formes traditionnelles de gouvernement si la *Loi sur les Indiens* ne les interdit pas expressément. Des éléments de preuve ont été produits pour montrer que, dans le gouvernement traditionnel des Mississaugas de la bande de New Credit, avant que la bande ne soit assujettie au système électoral de la *Loi sur les Indiens* (en vertu de ce qui est maintenant l'article 74 de cette Loi) de 1924, les conseillers pouvaient être révoqués pour diverses raisons, dont l'inconduite générale dans la collectivité. On a également laissé entendre que, à cette époque, il n'existait aucun nombre fixe de conseillers.

Il convient de souligner que les défendeurs ont précisé qu'ils n'invoquent pas les droits ancestraux ou l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* [annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.)*] pour justifier la résolution adoptée par la majorité le 13 juin 1988, parce qu'ils estiment que cette résolution n'est nullement incompatible avec les lois fédérales qui sont muettes sur ce point. Ainsi donc, point n'est besoin d'invoquer les droits ancestraux ou constitutionnels pour justifier l'acte de passer outre aux lois fédérales.

### Conclusions

J'ai conclu que la résolution en question équivalait à l'expulsion du demandeur du Conseil de la bande. On ne conteste pas le fait que la résolution signifiait, et toutes les parties l'ont entendue dans ce sens, que le demandeur ne pouvait siéger à titre de membre pour les dix-huit mois restants de son mandat, et qu'il ne pouvait non plus être rémunéré comme les autres conseillers, c'est-à-dire 100 \$

of \$100 for each Council meeting attended, and \$75 for each committee meeting attended. There is no suggestion that this decision was to be subject to review, that it has been reviewed, or that it will be reviewed by Council during the remainder of the plaintiff's term. No conditions were attached, for example, to allow the plaintiff to return if he would apologize to Council for his conduct at meetings. Instead, it is clear that this decision was taken by the majority of Council to a large extent on the basis of the plaintiff's conduct outside of Council meetings. Apart from other complaints they had about him, mentioned above, concerning his communications to the press and to members of the Band generally, and the demands he made on Band employees for the provision of information, it is clear that the immediate cause of his ejection from Council was his interventions with Morgan Jacobs and the Band administrator, Mark LaForme. Thus the resolution cannot be characterized as simply a means of maintaining good order in Council meetings. It was a judgment that the plaintiff was not a suitable person to be a Council member.

I am satisfied that the Council had no power to disqualify the plaintiff in this manner from serving as a member of Council. Without dealing more discursively than necessary with the nature, functions, and powers of Indian band councils, it will suffice if I consider those portions of the *Indian Act* and of the *Indian Band Council Procedure Regulations* which pertain to the election of council members and the conduct of meetings of band councils. It has been authoritatively held that a band council such as this "is a creature of the *Indian Act*"<sup>3</sup> and this implies that such powers as such a council has derive from that statute. Indeed, it is this source of their powers which makes council decisions subject to review in this Court under section 18 of the *Federal Court Act*

<sup>3</sup> *Public Service Alliance of Canada v. Francis et al.*, [1982] 2 S.C.R. 72, at p. 78. See also *Re Whitebear Band Council and Carpenters Provincial Council of Saskatchewan et al.* (1982), 135 D.L.R. (3d) 128 (Sask. C.A.), at p. 133.

pour chaque présence à une assemblée du Conseil, et 75 \$ pour chaque présence à une réunion de comité. Rien ne laisse entendre que cette décision devait faire l'objet d'une révision, qu'elle a été révisée, ou qu'elle sera révisée par le Conseil au cours de la période restante du mandat du demandeur. Aucune condition n'a été imposée, par exemple, pour permettre au demandeur de retourner à son poste s'il présentait ses excuses au Conseil pour son comportement aux assemblées. Au lieu de cela, il est clair que cette décision a été prise par la majorité du Conseil, en grande partie compte tenu du comportement du demandeur en dehors des assemblées du Conseil. À part les autres plaintes que le Conseil avait reçues à son sujet et qui ont été mentionnées ci-dessus, relativement aux communications qu'il a faites à la presse et aux membres de la bande en général, et les renseignements qu'il a exigés des employés de la bande, il est clair que son expulsion du Conseil avait pour cause immédiate ses interventions pour le compte de Morgan Jacobs et auprès de l'administrateur de la bande, Mark LaForme. Ainsi donc, on ne saurait qualifier la résolution de simple moyen de maintien du bon ordre dans les assemblées du Conseil. Il s'agissait d'une opinion selon laquelle le demandeur n'était pas fait pour être membre du Conseil.

Je suis convaincu que le Conseil n'était pas autorisé à rendre ainsi le demandeur inapte à siéger au Conseil à titre de membre. Sans traiter d'une façon plus discursive que nécessaire de la nature, des fonctions et des pouvoirs des conseils des bandes indiennes, il me suffit d'examiner ces parties de la *Loi sur les Indiens* et du *Règlement sur le mode de procédure au conseil des bandes d'Indiens* relatives à l'élection des membres des conseils et à la conduite des assemblées des conseils de bande. Il a péremptoirement été statué qu'un conseil de bande comme celui en question «a été créé par la *Loi sur les Indiens*»<sup>3</sup>, et que cela implique que ces pouvoirs tels que celui qu'un conseil possède découlent de cette loi. En fait, c'est la source de ses pouvoirs qui fait que les décisions

<sup>3</sup> *Alliance de la Fonction publique du Canada c. Francis et autres*, [1982] 2 R.C.S. 72, à la p. 78. Voir également *Re Whitebear Band Council and Carpenters Provincial Council of Saskatchewan et al.* (1982), 135 D.L.R. (3d) 128 (C.A. Sask.), à la p. 133.

[R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10],<sup>4</sup> a jurisdiction which has not been questioned by the defendants in this action. This basis for band council powers renders inappropriate most analogies with the inherent powers of sovereign bodies such as Parliament and legislatures. In the *Indian Act* as it stood at the time of these events, section 74 empowered the Minister to declare with respect to any band that after a day to be fixed the chief and councillors of that band are to be elected. It is common ground that such an order was made with respect to the Mississaugas of the New Credit Band in 1924. That section also provides for councillors to be elected by a majority vote of the electors of the band. Following some other provisions concerning eligibility to vote and election procedures, section 78 provides as follows:

78. (1) Subject to this section, chiefs and councillors hold office for two years.

(2) The office of chief or councillor becomes vacant when

(a) the person who holds that office

(i) is convicted of an indictable offence,

(ii) dies or resigns his office, or

(iii) is or becomes ineligible to hold office by virtue of this Act; or

(b) the Minister declares that in his opinion the person who holds that office

(i) is unfit to continue in office by reason of his having been convicted of an offence,

(ii) has been absent from meetings of the council for three consecutive meetings without being authorized to do so, or

(iii) was guilty, in connection with an election, of corrupt practice, accepting a bribe, dishonesty or malfeasance.

(3) The Minister may declare a person who ceases to hold office by virtue of subparagraph (2)(b)(iii) to be ineligible to be a candidate for chief or councillor for a period not exceeding six years.

(4) Where the office of chief or councillor becomes vacant more than three months before the date when another election would ordinarily be held, a special election may be held in accordance with this Act to fill the vacancy.

Section 79 permits the Governor in Council to set aside an election in the case of corrupt practices or violations of the *Indian Act* in connection with the election. Section 80 authorizes the Governor in Council to make regulations with respect to "band meetings and council meetings" and this the Gov-

d'un conseil sont assujetties à la révision devant cette Cour sous le régime de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* [S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), chap. 10]<sup>4</sup>, compétence que les défendeurs à l'instance n'ont pas contestée. Ce fondement des pouvoirs des conseils de bande rend inopportunes la plupart des analogies avec les pouvoirs inhérents des organismes souverains tels que le Parlement et les législatures. Dans la *Loi sur les Indiens* telle qu'elle était à l'époque de ces événements, l'article 74 autorisait le ministre à déclarer, à l'égard d'une bande, qu'à compter d'un jour à fixer le chef et les conseillers de cette bande doivent être élus. Il est constant qu'un tel arrêté a été rendu à l'égard des Mississaugas de la bande de New Credit en 1924. Cet article prévoit également l'élection des conseillers par la majorité des votes des électeurs de la bande. Suivant quelques autres dispositions concernant l'admissibilité au vote et les procédures d'élection, l'article 78 porte:

78. (1) Sous réserve du présent article, les chefs et conseillers demeurent en fonction pendant deux années.

(2) Le poste de chef ou de conseiller devient vacant lorsque

a) le titulaire

(i) est déclaré coupable d'un acte criminel,

(ii) meurt ou démissionne, ou

(iii) est ou devient inhabile à détenir le poste aux termes de la présente loi; ou

b) le Ministre déclare qu'à son avis le titulaire

(i) est inapte à demeurer en fonction parce qu'il a été déclaré coupable d'une infraction,

(ii) a, sans autorisation, manqué les réunions du conseil trois fois consécutives, ou

(iii) à l'occasion d'une élection, s'est rendu coupable de faits de corruption, de malhonnêteté ou de méfaits, ou a accepté des pots-de-vin.

(3) Le Ministre peut déclarer un individu, qui cesse d'occuper ses fonctions en raison du sous-alinéa (2)b)(iii), inhabile à être candidat au poste de chef ou de conseiller durant une période d'au plus six ans.

(4) Lorsque le poste de chef ou de conseiller devient vacant plus de trois mois avant la date de la tenue ordinaire de nouvelles élections, une élection spéciale peut avoir lieu en conformité de la présente loi afin de remplir cette vacance.

L'article 79 autorise le gouverneur en conseil à rejeter une élection lorsqu'il y a eu des faits de corruption ou des infractions à la *Loi sur les Indiens* à l'égard de cette élection. L'article 80 autorise le gouverneur en conseil à établir des règlements sur les «assemblées de la bande et du

<sup>4</sup> *Canatonquin v. Gabriel*, [1980] 2 F.C. 792 (C.A.).

<sup>4</sup> *Canatonquin c. Gabriel*, [1980] 2 C.F. 792 (C.A.).

error in Council has done in the form of the *Indian Band Council Procedure Regulations*<sup>5</sup> as referred to above. There then follows in the *Indian Act* the heading "POWERS OF THE COUNCIL". Under this heading appear sections 81 and 83 which set out at some length specific by-law making powers of councils.

It will be noted that in section 78 Parliament has prescribed a term of two years for councillors and has carefully specified grounds upon which the office of a duly elected councillor can be considered vacant. It is admitted in the present case that none of those grounds apply here. Further, subsection 78(4) provides that where the office of a councillor becomes vacant more than three months before a general election a by-election may be held. One can see in this structure a desire by Parliament to guarantee certain democratic rights of the members of the band: namely that if they once elect a member of council he is entitled to serve, and they are entitled to be represented by him, for two years subject to such contingencies as him dying, being convicted of an offence, being involved in a corrupt practice, or absenting himself habitually from his duties. Only these specified events or misdeeds justify, in the view of Parliament, the vacating of his office. Yet the majority of this Band Council has taken upon itself to add to the criteria in subsection 78(2) such deficiencies as inexperience, critical and controversial conduct, disagreement with Band staff, imposition of work on staff, unilateral interference by persuasion or threats with respect to re-employment of a staff member, and lengthily disputatious conduct at meetings, as equally justifying what is in effect the vacating of a councillor's office. In my view Parliament intended to exclude all such criteria other than those mentioned when it enacted in subsection 78(1) that councillors were to hold office for two years and that this was to be subject only to the other provisions of section 78. To uphold the action taken by the defendants here would be to authorize the majority on band councils to suppress dissent by removing from council at any time

<sup>5</sup> *Supra* note 2.

conseil», et il l'a fait sous la forme du *Règlement sur le mode de procédure au conseil des bandes d'Indiens*<sup>5</sup> mentionné ci-dessus. On trouve ensuite dans la *Loi sur les Indiens* la rubrique «pouvoirs du conseil». Figurent sous cette rubrique les articles 81 et 83 qui traitent assez longuement du pouvoir particulier des conseils d'établir des statuts.

Il faut souligner que, à l'article 78, le législateur a prescrit un mandat de deux ans pour les conseillers et a soigneusement précisé les motifs pour lesquels le poste d'un conseiller dûment élu doit être considéré comme vacant. Il est reconnu en l'espèce qu'aucun de ces motifs ne s'applique. De plus, le paragraphe 78(4) prévoit que lorsque le poste de conseiller devient vacant plus de trois mois avant la tenue d'une élection générale, une élection complémentaire peut avoir lieu. On peut voir le désir du législateur de garantir certains droits démocratiques des membres de la bande: savoir que si une fois qu'ils ont élu un membre de conseil, ce dernier est en droit de siéger, et ils sont en droit de se faire représenter par lui, pendant deux ans, à moins qu'il ne meure, ne soit déclaré coupable d'une infraction, ne se rende coupable de faits de corruption ou ne manque habituellement à ses fonctions. Seuls ces événements précis ou méfaits justifient, aux yeux du législateur, qu'il soit démis de ses fonctions. Cependant, la majorité de ce conseil de bande s'est chargée d'ajouter aux critères figurant au paragraphe 78(2) ces défauts tels que l'inexpérience, un comportement critique et sujet à controverse, le désaccord avec le personnel de la bande, l'imposition de travail au personnel, l'intervention unilatérale au moyen de persuasion ou de menaces dans le réengagement d'un membre du personnel, et le recours à des moyens dilatoires lors de réunions pour justifier ce qui revient à démettre un conseiller de ses fonctions. À mon avis, le législateur a voulu exclure tous ces critères à l'exception de ceux mentionnés lorsqu'il a prescrit au paragraphe 78(1) que les conseillers doivent demeurer en fonction pendant deux années sous réserve seulement des événements prévus aux autres dispositions de l'article 78. Confirmer la mesure prise par les défendeurs en l'espèce reviendrait à autoriser la majorité d'un conseil de bande à supprimer la dissidence en excluant du conseil à

<sup>5</sup> Renvoi 2 précité.

in their statutory term of office those members who offend the majority.

It will also be noted that the Act controls the number of councillors and tries to ensure that those offices are filled. Subsection 74(2) provides that there shall be one councillor for every one hundred members of the Band unless otherwise ordered by the Minister. At the time in question this meant that the Act required that there be nine members of the New Credit Band Council. Further, subsection 78(4), as quoted above, provides for a by-election to be held to fill a vacancy unless the vacancy arises shortly before a regular election. In the present case the defendants have not taken, nor do they contemplate, any steps to restore the strength of their Council to nine members since the removal of the plaintiff. For this reason also the resolution is clearly inconsistent with the express provisions of the Act. (No reliance has been placed on the fact that the Minister had approved, after the December 1987 election of nine members, a future reduction to seven members. I can only assume that such reduction was not to have effect until the next election at the end of 1989.)

Nor can I find any implied authority for this resolution in the Act or Regulations. While there are numerous specific powers to make by-laws in sections 81 and 83 none of these powers touch the matter in question. Nor has the Band Council acted by a by-law in removing the plaintiff from office. The implications to be derived from the *Indian Band Council Procedure Regulations* are even more telling against the position of the defendants. The most relevant sections are as follows:

10. The presiding officer shall maintain order and decide all questions of procedure.

16. (1) The presiding officer or any member may call a member to order while speaking and the debate shall then be suspended and the member shall not speak until the point of order is determined.

(2) A member may speak only once on a point of order.

n'importe quel moment de leur mandat prévu par la loi ces membres qui offensent la majorité.

Il convient également de souligner que la Loi contrôle le nombre de conseillers et tente d'assurer que ces postes sont occupés. Le paragraphe 74(2) prévoit qu'il doit y avoir un conseiller par cent membres de la bande sauf si le ministre en ordonne autrement. À l'époque en question, cela signifie que la Loi exigeait qu'il y eût neuf membres du conseil de la bande de New Credit. De plus, le paragraphe 78(4) cité ci-dessus prévoit la tenue d'une élection complémentaire pour remplir une vacance à moins que le poste ne soit vacant peu de temps avant une élection régulière. En l'espèce, les défendeurs n'ont ni pris ni envisagé de prendre des mesures pour rétablir l'effectif du Conseil à neuf membres depuis l'expulsion du demandeur. C'est pour cette raison également que la résolution est clairement incompatible avec les dispositions expresses de la Loi. (On n'a pas invoqué le fait que le ministre avait accepté, après l'élection de neuf membres en décembre 1987, de réduire dans le futur le nombre des membres à sept. Je peux présumer seulement qu'une telle réduction ne devait pas prendre effet avant la prochaine élection à la fin de 1989.)

En outre, je ne trouve ni dans la Loi ni dans le Règlement une autorisation implicite pour cette résolution. Bien que les articles 81 et 83 prévoient de nombreux pouvoirs particuliers pour établir des statuts administratifs, aucun de ces pouvoirs ne portent sur le point litigieux. Le Conseil de la bande n'a pas non plus agi par voie de statut administratif pour démettre le demandeur de ses fonctions. Les conséquences qui dérivent du *Règlement sur le mode de procédure au conseil des bandes d'Indiens* se révèlent encore plus défavorables à la position des défendeurs. Voici les articles les plus pertinents:

10. Le président doit faire régner l'ordre et décider de toute question de procédure.

16. (1) Le président ou tout membre peut rappeler à l'ordre le membre qui a la parole, le débat sera alors suspendu et le membre visé ne doit reprendre la parole tant que la question d'ordre n'a pas été décidée.

(2) Un membre ne peut parler qu'une fois sur une question d'ordre.

23. (1) The regular meetings shall be open to members of the band, and no member shall be excluded therefrom except for improper conduct.

(2) The presiding officer may expel or exclude from any meeting any person who causes a disturbance at the meeting.

25. The council may appoint special committees on any matters as the interests of the band may require.

31. The council may make such rules of procedure as are not inconsistent with these Regulations in respect of matters not specifically provided for thereby, as it may deem necessary.

It is clear that the chief, as presiding officer, is authorized by sections 10 and 16 to maintain order in a procedural sense at meetings of the council. By section 23 members of the band can be excluded from attending regular meetings only for improper conduct and the chief may expel from the meeting any person who "causes a disturbance". None of these provisions imply a power of council as such to exercise other disciplinary controls over meetings on an *ad hoc* basis. By expressly conferring these adequate powers on the chief to control conduct at meetings the Governor in Council may in fact have excluded here any other implied grounds or methods for expulsion as a matter of procedure. But I need not decide that issue in view of my conclusion that the resolution in question is not one in relation to meeting procedures but instead pertains to qualifications of a band member to be a member of council.

It is true that by section 25 the Council seems to have a large discretion in the creation and appointment of committees, and no doubt can appoint or remove council members as members of such committees if this is done in a proper way. Further, by section 31 the Council may make "such rules of procedure as are not inconsistent" with the Regulations. I would simply make three observations about this power. First, it must be exercised in the form of rules. That is, the Council must adopt rules in a general, legislative, form which may then be applied to situations as they arise. This is the delegation of a legislative power which must be exercised legislatively and not on an *ad hoc* basis

23. (1) Les assemblées régulières seront accessibles aux membres de la bande, et aucun membre n'en sera exclu, sauf dans le cas de conduite malséante.

(2) Le président peut expulser ou exclure de toute réunion une personne qui est cause de désordre à l'assemblée.

25. Le conseil peut instituer des comités spéciaux pour examiner toute question, selon ce qu'exigent les intérêts de la bande.

31. Le conseil peut, s'il l'estime nécessaire, établir tout règlement interne, qui ne soit pas en contradiction au présent règlement, en ce qui concerne des points qui n'y sont pas spécifiquement prévus.

Il est clair que le chef, en tant que président, tient des articles 10 et 16 le pouvoir de faire régner l'ordre, sur le plan de la procédure, aux assemblées du conseil. En vertu de l'article 23, les membres de la bande ne peuvent être exclus des assemblées régulières que dans le cas de conduite malséante, et le chef peut expulser de la réunion une personne qui est «cause de désordre». Aucune de ces dispositions ne suppose que le conseil puisse exercer d'autres contrôles disciplinaires sur les réunions sur une base *ad hoc*. En conférant expressément ces pouvoirs suffisants au chef pour contrôler la conduite des assemblées, le gouverneur en conseil peut en fait avoir exclu tous autres motifs ou méthodes implicites d'expulsion pour ce qui est de la procédure. Mais je n'ai pas à trancher cette question étant donné ma conclusion que la résolution en question n'est pas celle qui se rapporte aux procédures des assemblées, mais qu'elle porte sur la capacité d'un membre de la bande à être membre du conseil.

Il est vrai que, en vertu de l'article 25, le Conseil semble avoir un grand pouvoir discrétionnaire dans la création et la nomination de comités, et qu'il peut indubitablement nommer des membres du conseil membres de ces comités ou les expulser de ceux-ci si cela se fait de façon appropriée. De plus, le Conseil tient de l'article 31 le pouvoir d'«établir tout règlement interne qui ne soit pas en contradiction» avec le Règlement. Au sujet de ce pouvoir, je ferais simplement trois observations. Tout d'abord, il doit être exercé sous forme de règlements, c'est-à-dire que le Conseil peut adopter des règlements sous une forme générale, législative qui peuvent alors s'appliquer aux situations qui surviennent. Il s'agit de la délégation d'un pouvoir législatif qui doit être exercé de façon législative et

as problems arise.<sup>6</sup> It is agreed by all parties that this Band has made no such rules. Secondly, such rules must be “of procedure” and not in respect of the qualifications for, or general conduct of, council members. Thirdly, it is quite possible (although I need not decide) that any such rule which purported to add more criteria for expelling members from meetings would be inconsistent with section 23 of the Regulations. It might, however, be open to a band council to elaborate under section 31 a set of rules of procedure which would ensure more speedy disposition of business before the council by requiring prior notice of issues to be discussed, by limiting debate, etc., and if members of the band or of the council refused to follow the rules this might amount to the “improper conduct” or “disturbance” which would justify their expulsion from the meeting.

I will therefore make a declaration that the resolution adopted by the Mississaugas of the New Credit Band Council on June 13, 1988, as confirmed by that Council on June 27, 1988, is invalid as being beyond the jurisdiction of the Council. As the plaintiff remains a duly elected member of the Council I see no reason for granting a mandatory injunction, as requested by him, requiring the defendants to reinstate him to all of his duties. He is already entitled to be treated as a full member of Council. The plaintiff has also asked for his reinstatement as a member of the three committees of Council on which he sat at the time of the purported suspension. The defendants have contended throughout that whatever I might conclude about the validity of his suspension as a member of Council, the plaintiff's membership in Council committees was “not justiciable” because by section 25 of the Regulations quoted above it is completely in the discretion of the Council as to whether a councillor is a member of any committee. In fact the Band Council here has never exercised its authority under section 25 to remove the plaintiff from the committees to which he was

<sup>6</sup> See e.g. *Attorney General of Canada v. Brent*, [1956] S.C.R. 318; 2 D.L.R. (2) 503; *Brant Dairy Co. Ltd. et al. v. Milk Commission of Ontario et al.* [1973] S.C.R. 131; (1972), 30 D.L.R. (3d) 559.

non sur une base *ad hoc* au fur et à mesure de la survenance des difficultés<sup>6</sup>. Il est constant que cette bande n'a établi aucun règlement de ce genre. En second lieu, ces règlements doivent être des «règlements internes» et non des règlements portant sur la capacité des membres du conseil ou sur leur comportement général. En troisième lieu, il est fort possible (bien que je n'aie pas à me prononcer là-dessus) que tout règlement de ce genre visant à ajouter davantage de critères permettant d'expulser des membres d'assemblées soit incompatible avec l'article 23 du Règlement. Toutefois, il serait peut-être loisible à un conseil de bande d'établir, sous le régime de l'article 31, un ensemble de règlements internes qui permettrait de régler plus rapidement des affaires du Conseil en exigeant un avis préalable des questions à discuter, en limitant le débat, etc. et, si les membres de la bande ou du conseil refusaient de suivre ces règlements, cela pourrait équivaloir à la «conduite malséante» ou au «désordre» qui justifierait leur expulsion de l'assemblée.

Je vais donc rendre un jugement déclaratoire portant que la résolution adoptée par les Mississaugas du Conseil de la bande de New Credit le 13 juin 1988 et que le Conseil a confirmée le 27 juin 1988 est inopérante, parce que le Conseil a outrepassé sa compétence. Comme le demandeur demeure un membre dûment élu du Conseil, je ne vois aucune raison d'accorder une injonction de faire, comme il l'a demandé, exigeant des défendeurs qu'ils le réintègrent dans toutes ses fonctions. Il est déjà en droit d'être traité comme membre de plein droit du Conseil. Le demandeur a également demandé qu'il soit rétabli dans sa qualité de membre des trois comités du Conseil où il siégeait à l'époque de la prétendue suspension. Les défendeurs ont toujours prétendu que, quelle que soit ma conclusion au sujet de la validité de sa suspension comme membre du Conseil, la qualité de membre du demandeur aux comités du Conseil [TRADUCTION] «n'était pas susceptible de décision judiciaire» parce que, en vertu de l'article 25 du Règlement cité ci-dessus, le pouvoir discrétionnaire de décider si un conseiller est membre d'un comité relève complètement du Conseil. En fait, le

<sup>6</sup> Voir p. ex. *Attorney General of Canada v. Brent*, [1956] R.C.S. 318; 2 D.L.R. (2d) 503; *Brant Dairy Co. Ltd. et autre c. Milk Commission of Ontario et autre*, [1973] R.C.S. 131; (1972), 30 D.L.R. (3d) 559.

appointed prior to his "suspension". Instead, the Council purported in effect to remove him as a member of Council. It has been assumed on all sides that this automatically removed him from the committees in question as he could not be a member of those committees without being a Council member. But as that resolution purporting to remove him from Council was invalid and is hereby set aside, the effect is to restore him to the position he was in on June 13, 1988, namely as a member of the Executive/Finance Committee, the Social Services Committee, and the Railway Land Claims Committee. If the Council wishes by proper means to change that situation it may do so under section 25 of the Regulations but it has not yet done so.

The plaintiff has also requested that I issue a mandatory injunction requiring the payment to him of honoraria for attendance at regular Council meetings and of the above-named committees since the date of his "suspension". The admitted facts quoted at the beginning of these reasons in paragraph 9(d) appear to confirm his attendance at the regular Council meetings of the dates mentioned there and I am advised by counsel that the parties agree that he has attended regular Council meetings since his suspension even though he has not been allowed to participate as a member. I am therefore going to order the payment to him of his honoraria for these meetings. There is no comparable admission with respect to his attendance at committee meetings and I am not in a position to make a similar order in respect to them.

I should note that counsel for the defendants laid some stress on an alternative argument: that even if I should consider the defendants acted without authority, I should exercise my equitable discretion in refusing the declaration and the injunction on the grounds that the plaintiff did not come to Court with "clean hands". That is, he was the author of his own misfortune through his abrasive conduct. There is serious doubt that the "clean hands" doctrine even applies to the making

Conseil de la bande n'a jamais exercé le pouvoir qu'il tient de l'article 25 d'expulser le demandeur des comités auxquels il avait été nommé antérieurement à sa «suspension». Au lieu de cela, le Conseil a en réalité voulu l'expulser du Conseil. Toutes les parties ont présumé que cette mesure avait automatiquement pour conséquence de l'expulser des comités en question puisqu'il ne pouvait en faire partie sans être membre du Conseil. Mais comme cette résolution visant à l'expulser du Conseil était inopérante et est par les présentes infirmée, ce fait a pour conséquence de le rétablir dans le poste qu'il occupait le 13 juin 1988, c'est-à-dire dans sa qualité de membre du comité exécutif/des finances, du comité des services sociaux, du comité des revendications foncières liées aux chemins de fer. Si le Conseil désire, par ses propres moyens, changer cet état de choses, il peut le faire sous le régime de l'article 25 du Règlement, mais rien de tel n'a été fait.

Le demandeur a également demandé que je rende une injonction de faire exigeant qu'il lui soit versé des honoraires pour sa présence aux assemblées régulières du Conseil et aux réunions des comités susmentionnés depuis la date de sa «suspension». Les faits reconnus figurant au paragraphe 9d) et cités au début de ces motifs semblent confirmer sa présence aux assemblées régulières du Conseil qui ont eu lieu aux dates y mentionnées, et les avocats m'informent de l'accord des parties sur le fait qu'il y a assisté depuis sa suspension même s'il n'était pas autorisé à le faire en tant que membre. Je vais donc ordonner qu'il lui soit versé des honoraires pour ces assemblées. Pour ce qui est de sa présence aux réunions des comités, il n'existe aucune reconnaissance comparable, et je ne suis pas en mesure de rendre une ordonnance similaire à cet égard.

Je devrais noter que l'avocat des défendeurs a insisté quelque peu sur un argument subsidiaire: même si je considère que les défendeurs ont agi sans pouvoir, je devrais exercer mon pouvoir discrétionnaire en *equity* pour refuser le jugement déclaratoire et l'injonction demandés pour le motif que le demandeur ne s'est pas adressé à la Cour avec «des mains propres», c'est-à-dire qu'il était artisan de son propre malheur en adoptant un comportement irritant. On ne sait pas trop si la doctrine des «mains propres» s'applique même au

of declarations.<sup>7</sup> Moreover, it is properly applicable only where a plaintiff is seeking the aid of the Court to help him make some unconscionable gain.<sup>8</sup> His unconscionable conduct, to preclude him from an equitable remedy, must be directly related to the very transaction before the Court.<sup>9</sup> The subject-matter of the present case is the unlawful action of the defendants in "suspending" the plaintiff. He is not relying on his own offensive behaviour as a justification for sitting on the Council. He had the right to do that, which he says the defendants unlawfully took from him. The mere fact that he may have provided Council with a motive for adopting this resolution does not relate his actions directly to this decision of a quasi-public body made without lawful authority. I therefore do not consider this an appropriate case for the exercise of discretion in their favour on the ground advanced by the defendants.

With respect to costs, the defendants contend that even if I find in whole or in part against them I should not award costs against them as this is a "case of first impression" involving an issue on which there is no jurisprudence directly on point. While it is true that there is no jurisprudence on point, it appears to me that the provisions of the *Indian Act* and the Regulations when carefully considered should have led the defendants to the same conclusion which I have reached, namely that they had no authority to take this extraordinary step. The fact that there is no relevant jurisprudence may only suggest that other councils have not imagined that they have such a power. Further, the defendants have persisted in their position for some eight months even though it would have been open to them, on further reflection, to have withdrawn their questionable resolution or to have treated it as a nullity. It is they who have chosen to deny the plaintiff the rights they claim for themselves as Council members and they

<sup>7</sup> Spry, I. C. F., *The Principles of Equitable Remedies*, 3rd ed London: Sweet & Maxwell, 1984, at p. 395.

<sup>8</sup> *Ibid.*, at pp. 392-395.

<sup>9</sup> *City of Toronto v. Polai*, [1970] 1 O.R. 483 (C.A.), at pp. 493-494; result aff'd [1973] S.C.R. 38 [*sub nom. Polai v. Corporation of the City of Toronto*].

prononcé des jugements déclaratoires<sup>7</sup>. De plus, elle ne s'applique à juste titre que lorsqu'un demandeur s'adresse à la Cour pour obtenir un avantage déraisonnable<sup>8</sup>. Son comportement déraisonnable, pour qu'il l'empêche d'avoir droit à une mesure de redressement fondée sur l'*equity*, doit porter directement sur l'affaire dont est saisie la Cour<sup>9</sup>. L'objet de l'espèce présente est l'acte illégal que les défendeurs ont commis en «suspendant» le demandeur. Il ne s'appuie pas sur son propre comportement offensant pour justifier de siéger au Conseil. Il avait le droit de le faire et, selon lui, les défendeurs le lui ont illégalement retiré. Le simple fait qu'il ait peut-être fourni au Conseil un motif pour adopter cette résolution ne relie pas ses actes directement à cette décision d'un organisme quasi public rendue sans que la loi l'autorise. Je ne considère pas qu'il y ait lieu à l'exercice du pouvoir discrétionnaire en faveur des défendeurs pour le motif qu'ils ont invoqué.

Pour ce qui est des dépens, les défendeurs prétendent que même si je rends une décision en tout ou en partie à leur encontre, je ne devrais pas les condamner aux dépens puisqu'il s'agit d'un «cas sans précédent» portant sur une question à propos de laquelle il n'existe aucune jurisprudence directement applicable. Bien qu'il soit vrai qu'il n'existe aucune jurisprudence applicable, il me semble que les dispositions de la *Loi sur les Indiens* et du Règlement, lorsqu'on les examine soigneusement, auraient dû conduire les défendeurs à la même conclusion que j'ai tirée, savoir qu'ils n'étaient pas autorisés à prendre cette mesure extraordinaire. Le fait de l'inexistence d'une jurisprudence pertinente ne peut que suggérer que d'autres conseils n'ont pas imaginé qu'ils ont ce pouvoir. De plus, les défendeurs ont persisté dans leur position pendant quelque huit mois alors qu'ils auraient pu, après mûre réflexion, retirer leur résolution discutable ou la considérer comme nulle et de nul effet. Ce sont eux qui ont choisi de refuser au demandeur les droits qu'ils réclament pour eux-mêmes en tant que membres du Conseil, et ils ont persisté dans

<sup>7</sup> Spry, I. C. F., *The Principles of Equitable Remedies*, 3<sup>e</sup> éd. London: Sweet & Maxwell, 1984, à la p. 395.

<sup>8</sup> *Ibid.*, aux p. 392 à 395.

<sup>9</sup> *City of Toronto v. Polai*, [1970] 1 O.R. 483 (C.A.) aux p. 493 et 494; confirmé dans [1973] R.C.S. 38 [*sub nom. Polai c. Corporation of the City of Toronto*].

have persisted in this stance. As the plaintiff has in substance succeeded on all major issues I see no reason for departing from the normal practice of awarding him his costs.

leur position. Comme le demandeur a essentiellement obtenu gain de cause pour tous les points litigieux principaux, je ne vois aucune raison de déroger à la pratique normale de lui adjuger ses dépens.