

T-5229-80

T-5229-80

**Raymond-Viateur Beauvais (Plaintiff)**

v.

**The Queen and le conseil de la bande indienne Mohawk de Kanawake (The Mohawk Council of Kanawake) (Defendants)**

Trial Division, Walsh J.—Montreal, February 11; Vancouver, February 26, 1981.

*Jurisdiction — Motion by plaintiff to add as defendant Minister of Indian Affairs and Northern Development — Motion by defendant to strike plaintiff's declaration on the ground that this Court lacks jurisdiction ratione personae and ratione materiae — Plaintiff authorized by Mohawk Council of Kanawake to operate quarry on reserve — Plaintiff ordered by newly-elected Band Council to cease operations — Interim injunction sought by plaintiff in Superior Court of Quebec denied — Plaintiff seeking in its declaration an injunction against defendants and damages resulting from a loss of profit — Whether this Court has jurisdiction over the injunctive relief and the damages claim — Whether Mohawk Council of Kanawake can be sued — Indian Act, R.S.C. 1970, c. I-6, ss. 2(1), 58(4)(b) — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 18.*

Plaintiff seeks an order to add as a defendant the Minister of Indian Affairs and Northern Development so that the injunction sought by plaintiff be granted. Defendant, the Mohawk Council of Kanawake, seeks an order to strike plaintiff's declaration on the ground that this Court lacks jurisdiction *ratione materiae* and *ratione personae*. In 1975, the defendant, the Mohawk Council of Kanawake, adopted a resolution whereby it authorized plaintiff to operate a quarry on the reserve. The Department of Indian Affairs and Northern Development subsequently issued a permit. A newly-elected Band Council ordered the plaintiff, in 1980, to cease all quarry operations pending the granting, by it, of a permit to plaintiff. Plaintiff thereupon filed before the Superior Court of Quebec a motion for interlocutory injunction which was denied. Plaintiff now seeks, in his declaration, damages resulting from a loss of profit and an injunction against defendants, alleging a threat by the Minister to revoke his permit if injunctive relief was sought. The issues are whether this Court has jurisdiction with respect to the injunctive relief and the damages claim and whether the Mohawk Council of Kanawake can be sued.

*Held*, the plaintiff's motion is granted and the defendant's (Mohawk Council of Kanawake) motion is dismissed. While no claim for damages would lie against the Minister of Indian Affairs and Northern Development personally if he committed any actionable tort in the performance of his duties, an injunction might conceivably lie against him if he cancelled, as

**Raymond-Viateur Beauvais (Demandeur)**

c.

**La Reine et le conseil de la bande indienne Mohawk de Kanawake (The Mohawk Council of Kanawake) (Défendeurs)**

Division de première instance, le juge Walsh—Montréal, 11 février; Vancouver, 26 février 1981.

*Compétence — Requête du demandeur pour ajouter le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien au nombre des défendeurs — Requête du défendeur en radiation de la déclaration du demandeur au motif de l'incompétence ratione personae et ratione materiae de cette Cour — Le demandeur a reçu du conseil de la bande indienne Mohawk de Kanawake l'autorisation d'exploiter une carrière sur la réserve — Le conseil de bande nouvellement élu ordonne au demandeur de mettre fin à l'exploitation — La Cour supérieure du Québec a rejeté la requête en injonction interlocutoire du demandeur — Dans sa déclaration, le demandeur réclame une injonction contre les défendeurs et des dommages-intérêts pour manque à gagner — Il échet de déterminer la compétence de la Cour à l'égard du recours en injonction et de la demande en dommages-intérêts — Il échet d'examiner si le conseil de la bande indienne Mohawk de Kanawake peut être poursuivi — Loi sur les Indiens, S.R.C. 1970, c. I-6, art. 2(1) et 58(4)(b) — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), c. 10, art. 18.*

Le demandeur sollicite, en vue de l'injonction qu'il a demandée, une ordonnance par laquelle le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien serait ajouté au nombre des défendeurs. Le conseil de la bande indienne Mohawk de Kanawake, défendeur en l'espèce, sollicite une ordonnance portant radiation de la déclaration du demandeur, au motif de l'incompétence *ratione materiae* et *ratione personae* de cette Cour. En 1975, le conseil de la bande indienne Mohawk de Kanawake, défendeur en l'espèce, a adopté une résolution autorisant le demandeur à exploiter une carrière sur la réserve. Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a subséquemment délivré un permis. Le conseil de bande nouvellement élu ordonne en 1980 au demandeur de mettre fin à l'exploitation de la carrière jusqu'à ce qu'il lui accorde un permis. Sur ce, le demandeur dépose devant la Cour supérieure du Québec une requête en injonction interlocutoire, laquelle est rejetée. Dans sa déclaration, le demandeur réclame maintenant des dommages-intérêts pour manque à gagner et une injonction contre les défendeurs, en alléguant la menace du Ministre de révoquer son permis s'il demande l'émission d'une injonction. Il échet d'examiner si la Cour a compétence à l'égard du recours en injonction et de la demande en dommages-intérêts, et si le conseil de la bande indienne Mohawk de Kanawake peut faire l'objet de poursuites judiciaires.

*Arrêt*: la Cour accueille la requête du demandeur et rejette la requête du défendeur (le conseil de la bande indienne Mohawk de Kanawake). Bien que le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien ne puisse lui-même faire l'objet d'une action en dommages-intérêts pour tout délit commis dans l'exercice de ses fonctions, il est concevable qu'une injonction pourrait en

threatened, plaintiff's permit to operate the quarry. The refusal by the Superior Court of Quebec to grant an interlocutory injunction would not prevent this Court from granting one if this Court has jurisdiction over the proceedings. It would be contrary to natural justice to conclude that no court has jurisdiction to grant an injunction, if on the facts such an injunction is justified and necessary. However, there is no applicable federal law to justify the institution of a claim in damages in this Court against the Mohawk Council of Kanawake so that such a claim would have to be processed in the Superior Court. Neither can the fact that this Court has jurisdiction over a damages claim against the Queen give it jurisdiction over the co-defendant. The question of the capacity of defendant, the Mohawk Council of Kanawake, to be sued in this Court appears to be in some doubt although the better opinion now appears to be that it can with respect to section 18 remedies. The Band Council can be presumed to govern the conduct of Band members and if it should be found that they are acting illegally in interrupting the quarrying operations, it is at least arguable that it can properly be enjoined to oblige them to desist, without naming or serving individual members of the Band. With respect to the damages claim, however, no judgment for damages could be rendered against it any more than a judgment against a city council rather than against the city, or the board of directors of a company rather than against the company itself would be effective.

*Canatonquin v. Gabriel* [1980] 2 F.C. 792, referred to. *McNamara Construction (Western) Ltd. v. The Queen* [1977] 2 S.C.R. 654, referred to. *Quebec North Shore Paper Co. v. Canadian Pacific Ltd.* [1977] 2 S.C.R. 1054, referred to. *R. v. Thomas Fuller Construction Co. (1958) Ltd.* [1980] 1 S.C.R. 695, referred to. *Union Oil Co. of Canada Ltd. v. The Queen* [1974] 2 F.C. 452, referred to. *Beauvais v. Delisle* [1977] 1 F.C. 622, referred to. *Attorney General of Canada v. Lavell* [1974] S.C.R. 1349, referred to. *Gabriel v. Canatonquin* [1978] 1 F.C. 124, referred to. *The "Sparrows Point" v. Greater Vancouver Water District* [1951] S.C.R. 396, distinguished. *Francis v. Canada Labour Relations Board* [1981] 1 F.C. 225, considered.

## MOTIONS.

## COUNSEL:

*P. Le Page* for plaintiff.  
*Herbert C. Salmon* for defendant Mohawk Council of Kanawake.  
*J. C. Ruelland, Q.C.* for defendant the Queen.

l'espèce être rendue contre lui s'il révoquait, comme il a menacé de le faire, le permis en vertu duquel le demandeur peut exploiter la carrière. Le refus de la Cour supérieure du Québec d'accorder une injonction interlocutoire n'empêchera pas cette Cour d'en accorder une si elle a compétence en la matière. Il serait contraire aux principes de justice naturelle de conclure qu'aucun tribunal n'a compétence pour accorder une injonction si, à la lumière des faits, une telle injonction est justifiée et nécessaire. Il n'existe toutefois aucune loi fédérale qui prévoit le droit d'intenter une action en dommages-intérêts devant cette Cour contre le conseil de la bande indienne Mohawk de Kanawake. Il s'ensuit qu'une telle action doit être instruite par la Cour supérieure. De plus, le fait que cette Cour ait compétence pour connaître d'une action en dommages contre la Reine ne lui confère pas non plus compétence à l'égard du codéfendeur. Que le défendeur, le conseil de la bande indienne Mohawk de Kanawake, ait la capacité d'agir en qualité de défendeur dans des poursuites judiciaires devant cette Cour, voilà qui suscite un certain doute, bien que selon l'opinion dominante, il puisse être poursuivi dans une demande de redressement fondée sur l'article 18. On peut présumer que le conseil de bande gouverne la conduite des membres de la bande et, s'il est établi que ceux-ci ont agi illégalement en mettant fin à l'exploitation de la carrière, on peut à tout le moins soutenir que la Cour peut à bon droit enjoindre au conseil de bande d'ordonner à ses membres de mettre fin à leurs agissements, sans qu'il soit nécessaire de nommer individuellement les membres de la bande, ni de leur signifier individuellement les procédures. Toutefois, pour ce qui est de l'action en dommages-intérêts, la Cour ne peut pas condamner le conseil de bande aux dommages-intérêts, pas plus qu'elle ne peut rendre un jugement contre un conseil municipal ou contre le conseil d'administration d'une société, au lieu d'un jugement contre la municipalité ou contre la société elle-même.

Arrêts mentionnés: *Canatonquin c. Gabriel* [1980] 2 C.F. 792; *McNamara Construction (Western) Ltd. c. La Reine* [1977] 2 R.C.S. 654; *Quebec North Shore Paper Co. c. Canadien Pacifique Ltée* [1977] 2 R.C.S. 1054; *R. c. Thomas Fuller Construction Co. (1958) Ltd.* [1980] 1 R.C.S. 695; *Union Oil Co. of Canada Ltd. c. La Reine* [1974] 2 C.F. 452; *Beauvais c. Delisle* [1977] 1 C.F. 622; *Le Procureur général du Canada c. Lavell* [1974] R.C.S. 1349; *Gabriel c. Canatonquin* [1978] 1 C.F. 124. Distinction faite avec l'arrêt: *Le «Sparrows Point» c. Greater Vancouver Water District* [1951] R.C.S. 396. Arrêt examiné: *Francis c. Le Conseil canadien des relations du travail* [1981] 1 C.F. 225.

## REQUÊTES.

## AVOCATS:

*P. Le Page* pour le demandeur.  
*Herbert C. Salmon* pour le défendeur le conseil de la bande indienne Mohawk de Kanawake.  
*J. C. Ruelland, c.r.*, pour la défenderesse la Reine.

## SOLICITORS:

*Viau, Bélanger & Associés*, Montreal, for plaintiff.  
*Cerini, Salmon, Watson, Souaid & Harris*, Montreal, for defendant Mohawk Council of Kanawake. *a*  
*Deputy Attorney General of Canada* for defendant the Queen.

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

WALSH J.: Two motions came on for hearing in Montreal:

(1) Plaintiff's application to amend the title of cause by adding the Honourable Minister of Indian Affairs and Northern Development in his quality as a defendant in order that the permanent injunction sought by plaintiff in his declaration can be granted, and that permission be given to produce an amended declaration to give effect to this.

(2) Defendant the Mohawk Council of Kanawake's application to strike plaintiff's declaration on the grounds that *e*

(a) This Court lacks jurisdiction *ratione materiae* and *ratione personae*;

(b) Plaintiff prior to the institution of the present action acquiesced to the jurisdiction of the Superior Court of the Province of Quebec to try the issues raised in its declaration; *f*

(c) *Res judicata* applies against plaintiff with respect to his claim for injunctive relief;

(d) Said co-defendant does not have the juridical personality, status or capacity to sue or be sued; *g*

(e) Plaintiff's declaration when read together with the Exhibits mentioned therein does not indicate any right of action against said co-defendant. *h*

The first motion should be granted. It is common ground that no injunction can be issued against Her Majesty the Queen as defendant but that this Court has jurisdiction over any claim for damages which might be against her by virtue of *i*

## PROCUREURS:

*Viau, Bélanger & Associés*, Montréal, pour le demandeur.  
*Cerini, Salmon, Watson, Souaid & Harris*, Montréal, pour le défendeur le conseil de la bande indienne Mohawk de Kanawake.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour la défenderesse la Reine.

*Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance rendus par*

LE JUGE WALSH: Deux requêtes ont été entendues à Montréal:

(1) La requête introduite par le demandeur en vue de modifier l'intitulé de la cause en y ajoutant, comme défendeur, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, afin que le demandeur puisse obtenir l'injonction permanente qu'il a sollicitée dans sa déclaration et l'autorisation de déposer, à ce sujet, une déclaration modifiée. *c*

(2) La requête introduite par le conseil de la bande indienne Mohawk de Kanawake, défendeur en l'espèce, en vue d'obtenir la radiation de la déclaration du demandeur aux motifs que: *d*

a) La présente Cour n'a pas compétence *ratione materiae* et *ratione personae*;

b) Avant que la présente action ne soit engagée, le demandeur a acquiescé à la compétence de la Cour supérieure de la province de Québec pour trancher les points litigieux soulevés dans sa déclaration; *e*

c) Il y a présomption de *res judicata* relativement à la demande de redressement par voie d'injonction déposée par le demandeur; *f*

d) Ledit codéfendeur n'a ni la personnalité juridique ni la capacité juridique en vertu de laquelle il pourrait ester en justice ou être poursuivi; *g*

e) La déclaration du demandeur, considérée conjointement avec les pièces y mentionnées, ne révèle aucune cause d'action contre ledit codéfendeur. *h*

La première requête doit être accueillie. Il est reconnu qu'aucune injonction ne peut être rendue contre Sa Majesté la Reine en tant que défenderesse mais qu'en vertu de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne* (S.R.C. 1970, c. C-38), la *i*

the *Crown Liability Act* (R.S.C. 1970, c. C-38) if any such damages can be proved. Conversely, while no claim for damages would lie against the Minister of Indian Affairs and Northern Development personally if he committed any actionable tort in the performance of his duties, an injunction might conceivably lie against him if he cancelled, as was threatened, plaintiff's permit to operate the quarry.

It is proper, therefore, to add the Minister as a co-defendant and counsel for the Crown did not seriously dispute this, although it will be argued on the merits that there is a distinction between the granting of a permit which is an administrative act and the cancelling of it, if the Minister were to do this, because of acquired rights.

The second motion raises a number of difficult questions. It is trite law to state that on a motion to strike, the Court must merely reach a conclusion as to whether, assuming all the facts alleged in the statement of claim are true, a cause of action would lie, and if there is any doubt about this or evidence is necessary to reach such a conclusion, then the motion should be dismissed leaving the matter for decision by the Trial Judge. This is not to say, however, that if it is concluded that this Court does not have jurisdiction, if *res judicata* applies, or if there is lack of capacity on the part of one of the parties, the motion to strike should not be granted.

Defendant, the Mohawk Council of Kanawake's counsel insists that it must not be confused with the "band" which is defined in section 2(1) of the *Indian Act* (R.S.C. 1970, c. I-6) as follows:

2. (1) In this Act

"band" means a body of Indians

(a) for whose use and benefit in common, lands, the legal title to which is vested in Her Majesty, have been set apart before, on or after the 4th day of September 1951,

(b) for whose use and benefit in common, moneys are held by Her Majesty, or

présente Cour a compétence pour connaître de toute action en dommages-intérêts intentée contre Sa Majesté si l'on est en mesure de prouver les dommages causés. Par contre, bien que le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien ne puisse lui-même faire l'objet d'une action en dommages-intérêts pour tout délit commis dans l'exercice de ses fonctions, il est concevable qu'une injonction pourrait, en l'espèce, être rendue contre lui s'il révoquait, comme il a menacé de le faire, le permis en vertu duquel le demandeur peut exploiter sa carrière.

Il convient donc de mettre le Ministre en cause comme codéfendeur. D'ailleurs, l'avocat de la Couronne ne s'y est pas opposé avec trop de véhémence. Je sais cependant que l'on fera valoir, quant au fond, l'argument qu'il existe, à cause des droits acquis, une distinction entre l'octroi d'un permis, qui est un acte administratif, et l'annulation de ce permis par le Ministre, le cas échéant.

La seconde requête soulève un certain nombre de questions difficiles à trancher. Il est bien établi en droit que lorsque la Cour est saisie d'une requête en radiation, elle est tenue simplement de décider, en tenant pour véridiques tous les faits allégués dans la déclaration, s'il existe une cause d'action; si elle a des doutes à ce sujet ou si elle estime avoir besoin d'autres preuves pour rendre une décision, la Cour devrait alors rejeter la requête et laisser au juge du fond le soin de trancher la question. Mais cela ne signifie pas que la présente requête en radiation doit automatiquement être rejetée si l'on concluait, en l'espèce, que cette Cour n'est pas compétente, que la présomption de *res judicata* est applicable ou qu'il y a absence de capacité juridique chez l'une des parties en cause.

L'avocat du conseil de la bande indienne Mohawk de Kanawake, défendeur en l'espèce, insiste sur le fait que ce dernier ne doit pas être confondu avec la «bande» qui est définie par l'article 2(1) de la *Loi sur les Indiens* (S.R.C. 1970, c. I-6) comme suit:

2. (1) Dans la présente loi

«bande» signifie un groupe d'Indiens,

a) à l'usage et au profit communs desquels, des terres, dont le titre juridique est attribué à Sa Majesté, ont été mises de côté avant ou après le 4 septembre 1951,

b) à l'usage et au profit communs desquels, Sa Majesté détient des sommes d'argent, ou

(c) declared by the Governor in Council to be a band for the purposes of this Act;

In the case of *Canatonquin v. Gabriel* [1980] 2 F.C. 792, the Court of Appeal held [at page 793]:

We are all of the view that the judgment below [[1978] 1 F.C. 124] correctly held that the council of an Indian band is a "federal board" within the meaning of section 2 of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, and that, as a consequence, section 18 of that Act gave to the Trial Division jurisdiction in the matter.

That decision does not mean that this Court has jurisdiction to deal with the injunction sought against the said defendant, however, nor to deal with the claim for damages against it unless the Band Council can be sued as a person.

A brief review of the facts is necessary in order to understand the issue. On September 15, 1975 the Caughnawaga\* Band Council authorized plaintiff, himself an Indian, to operate a quarry on his land on the reserve for a period of "at least fifteen years". He was to pay a royalty per ton to be established "by means of negotiations between the said Raymond-Viateur Beauvais and the Council of Caughnawaga Band of Indians".

On October 3, 1975 in a letter to Mr. Beauvais written by G. A. Poupore, Director, Lands and Membership Branch, Department of Indian Affairs and Northern Development, reference was made to the resolution and pursuant to section 58(4)(b) of the *Indian Act* authority was given to operate a quarry for 15 years from the date of the letter on payment of a royalty "at a rate per ton to be negotiated on each anniversary date of this authority between yourself and the Department of Indian Affairs and Northern Development in consultation with the Council of the Caughnawaga Band of Indians." Provision was made for payment of the royalties annually and a statutory statement as to the quantity of stone quarried each year. This was accepted by Mr. Beauvais on October 7. Sec-

\* This designation seems to be used interchangeably with the designation Mohawk Council of Kanawake.

c) que le gouverneur en conseil a déclaré être une bande aux fins de la présente loi;

Dans l'affaire *Canatonquin c. Gabriel* [1980] 2 C.F. 792, la Cour d'appel a statué que [à la page 793]:

Nous sommes tous d'avis que le jugement de première instance [[1978] 1 C.F. 124] a correctement statué que le conseil d'une bande indienne constitue un «office fédéral» au sens de l'article 2 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), c. 10, et que, en conséquence, l'article 18 de cette Loi donne à la Division de première instance compétence en la matière.

Cela ne signifie pas cependant que la présente Cour a compétence pour statuer sur l'injonction sollicitée contre ledit défendeur ou pour statuer sur l'action en dommages-intérêts intentée contre lui, à moins qu'il ne soit démontré que le conseil de bande peut être poursuivi comme un particulier.

Un bref résumé des faits s'impose pour la compréhension du litige. Le 15 septembre 1975, le conseil de la bande Caughnawaga\* a autorisé le demandeur (lui aussi un Indien) à exploiter une carrière sur sa terre, dans la réserve, pour une période de [TRADUCTION] «au moins quinze ans». Il devait, en retour, payer pour chaque tonne un certain montant à titre de redevances. Ce montant devait être déterminé [TRADUCTION] «par voie de négociations entre ledit Raymond-Viateur Beauvais et le conseil de la bande indienne de Caughnawaga».

Le 3 octobre 1975, Monsieur G. A. Poupore, directeur de la Section des terres et de l'effectif des bandes du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, a écrit une lettre à M. Beauvais dans laquelle il lui accorde, suite à la décision prise par le conseil de bande et en application de l'article 58(4)(b) de la *Loi sur les Indiens*, un permis l'autorisant à exploiter une carrière. Le permis était valide pour une durée de 15 ans à compter de la date de la lettre et prévoyait le paiement de redevances [TRADUCTION] «au prix convenu par tonne, qui doit être renégocié à cette date à chaque année entre vous-même et le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, après consultations avec le conseil de la bande indienne de Caughnawaga». Il fut prévu que le versement de ces rede-

\* On semble utiliser indifféremment cette expression et celle de conseil de la bande indienne Mohawk de Kanawake.

tion 58(4)(b) of the *Indian Act* to which reference is made reads as follows:

58. . . .

(4) Notwithstanding anything in this Act, the Minister may, without a surrender

(b) with the consent of the council of the band, dispose of sand, gravel, clay and other non-metallic substances upon or under lands in a reserve, or, where such consent cannot be obtained without undue difficulty or delay, may issue temporary permits for the taking of sand, gravel, clay and other non-metallic substances upon or under lands in a reserve, renewable only with the consent of the council of the band,

and the proceeds of such transactions shall be credited to band funds or shall be divided between the band and the individual Indians in lawful possession of the lands in such shares as the Minister may determine.

On January 9, 1976, Chief Ronald Kirby on behalf of the Mohawk Council of Kanawake, issued a statement stating that Mr. Beauvais has been authorized by the Caughnawaga Band Council to operate the quarry on paying 6 cents per ton for the first 3 years and 10 cents a ton for the remaining 12-year term of the lease.

On June 7, 1979, a new Band Council having been elected, it adopted the following resolution:

Therefore, it is hereby ordered by the Mohawk Council of Kanawake that the quarrying operations shall cease until such time as the operation is transferred to the Mohawks of Kanawake.

That the Certificate of possession is revoked and the lands are placed back into the possession of the Mohawks of Kanawake as administered by the Mohawk Council of Kanawake.

That the Mohawks of Kanawake have the use of the said lands and stone extracted.

That the Kanawake Mohawk Police close the said quarry immediately, June 7th, 1979.

On June 11 and 12 access to the quarry was blocked by the Indian Band.

vances s'effectueraient annuellement et qu'il serait rédigé une déclaration écrite quant à la quantité de pierres extraites au cours de l'année. Ces conditions furent acceptées par M. Beauvais le 7 octobre. L'article 58(4)(b) de la *Loi sur les Indiens*, dont il est fait mention dans la lettre, est ainsi rédigé:

58. . . .

(4) Nonobstant toute disposition de la présente loi, le Ministre peut, sans cession,

(b) avec le consentement du conseil de la bande, disposer du sable, du gravier, de la glaise et des autres substances non métalliques se trouvant sur des terres ou dans le sous-sol d'une réserve, ou lorsque ce consentement ne peut être obtenu sans obstacle ou retard indu, peut délivrer des permis temporaires pour la prise du sable, du gravier, de la glaise et d'autres substances non métalliques sur des terres ou dans le sous-sol d'une réserve, renouvelables avec le consentement du conseil de la bande seulement,

et le produit de ces opérations doit être porté au crédit des fonds de bande ou partagé entre la bande et les Indiens particuliers en possession légitime des terres selon les proportions que le Ministre peut déterminer.

Le 9 janvier 1976, le chef Ronald Kirby émit, au nom du conseil de la bande indienne Mohawk de Kanawake, une déclaration portant que M. Beauvais avait été autorisé par le conseil de la bande Caughnawaga à exploiter une carrière pour une période de quinze ans, moyennant le paiement de redevances de 6 cents par tonne pour les trois premières années et de 10 cents par tonne pour les douze années restantes.

Toutefois, après élection d'un nouveau conseil de bande, ce dernier adopta, le 7 juin 1979, la résolution suivante:

[TRADUCTION] Par conséquent, le conseil de la bande indienne Mohawk de Kanawake ordonne, par les présentes, que les opérations d'exploitation de la carrière cessent jusqu'à ce que les droits d'exploitation soient transférés aux Indiens Mohawk de Kanawake.

Que le certificat de possession soit révoqué et que les Indiens Mohawk de Kanawake reprennent possession des terres qui seront ainsi administrées par le conseil de la bande indienne Mohawk de Kanawake.

Que l'usage desdits terrains et de la pierre y extraite soit confié aux Indiens Mohawk de Kanawake.

Que la police Mohawk de Kanawake procède dès aujourd'hui, le 7 juin 1979, à la fermeture de ladite carrière.

Les 11 et 12 juin, l'accès à la carrière fut bloqué par la bande indienne.

Plaintiff instituted proceedings for injunction and damages against the Band Council and its members as individuals in the Superior Court for the District of Montreal and obtained an interim injunction valid for 10 days on June 14, 1979. This was renewed from time to time for 10-day periods until February 4, 1980 when the Court refused to renew it again, in view of the numerous renewals.

In the interval the Minister, with the consent of the Band Council and plaintiff, appointed Fred Kelly as a Royal Commissioner to make his recommendations. His report, dated December 14, 1979, concluded that there was some doubt as to the validity of the permit because the process set out is in some conflict with the Council resolution which had provided that royalties were to be established between Beauvais and the Band Council while the permit of October 3, 1975 had provided that they were to be established by negotiations between Beauvais and the Department in consultation with the Band Council. He commented that it is arguable that the permit is not valid until royalties are established by negotiation.

With respect to Chief Kirby's letter of January 9, 1976 addressed "To Whom it May Concern" (*supra*) the report points out that the Band Council resolution of September 15, 1975 did not delegate authority to Chief Kirby to negotiate royalties, so that it is without effect and does not bind the Band Council.

Nonetheless it is stated in paragraph 21 of the statement of claim that the report also said:

It is recommended that R.V. Beauvais be permitted to continue his operations.

Despite this, on March 24, 1980 the Band Council sent the following order to Mr. Beauvais:

The Mohawk Council of Kanawake orders that you cease operations effective 7 a.m., March 25, 1980, until such time as a legitimate acceptable permit has been granted to you by the Mohawk Council.

C'est alors que le demandeur introduisit une requête en injonction et intenta une action en dommages-intérêts devant la Cour supérieure, district de Montréal, contre le conseil de bande et contre chacun de ses membres nommément. Il obtint, le 14 juin 1979, une injonction interlocutoire valable pour dix jours, qui fut renouvelée à diverses reprises pour des périodes identiques et ce, jusqu'au 4 février 1980, date à laquelle la Cour refusa de la renouveler en raison des nombreux renouvellements antérieurement accordés.

Entre-temps, après avoir obtenu le consentement du conseil de bande et du demandeur, le Ministre nomma Fred Kelly comme commissaire royal d'enquête. Dans son rapport daté du 14 décembre 1979, Kelly conclut qu'il existait des doutes au sujet de la validité du permis parce que la procédure suivie entraînait, dans une certaine mesure, un conflit avec la résolution du conseil, laquelle avait prévu que le montant des redevances devait être déterminé entre Beauvais et le conseil de bande, alors que d'après le permis délivré le 3 octobre 1975, ce montant devait être fixé par voie de négociation entre Beauvais et le Ministère, après consultations avec le conseil de bande. D'après Kelly, il serait possible de soutenir que le permis n'est valide qu'à compter de la date à laquelle le montant des redevances a été fixé par voie de négociation.

Quant à la lettre rédigée le 9 janvier 1976 par le chef Kirby et adressée [TRADUCTION] «A qui de droit» (susmentionnée), le rapport souligne que la résolution du conseil de bande, datée du 15 septembre 1975, n'a délégué au chef Kirby aucun pouvoir de négociation quant aux redevances à payer, de sorte que cette lettre est sans effet et ne lie pas le conseil.

Néanmoins, d'après le paragraphe 21 de la déclaration, le rapport dirait également ceci:

[TRADUCTION] Nous recommandons qu'il soit permis à R.V. Beauvais de continuer son exploitation.

En dépit de cette recommandation, le conseil de bande donna à M. Beauvais, le 24 mars 1980, l'ordre suivant:

[TRADUCTION] Le conseil de la bande indienne Mohawk de Kanawake vous ordonne de cesser toutes opérations à compter de 7 h le 25 mars 1980, jusqu'à ce que le conseil vous ait délivré un permis en bonne et due forme.

The conditions of the Permit will be based on 10% of gross sales of (*sic*) \$2,000.00 per week for the first three (3) years with an increase of \$1,000.00 per week for each successive three (3) year period, plus all conditions relating to environment, operations, employee conditions, payroll, etc.

The Mohawk Peacekeepers have been ordered to enforce this order.

(This would be completely at variance with the method of payment at so much a ton set out in Chief Kirby's letter of January 9, 1976 on the basis of which royalties had previously been calculated and does not appear to have resulted from any negotiations nor to have been approved by the Department of Indian Affairs and Northern Development.)

On March 25, 1980 the Peacekeepers of the Indian Band stopped the operations of the quarry on orders of the Band Council.

It is alleged in paragraph 28 in the statement of claim that the Minister through his officers directed Beauvais to negotiate with the Band Council and that the quarry remain closed during the negotiations and that the Deputy Minister, J. D. Nicholson, advised Beauvais that the Minister would unilaterally revoke his permit if he attempted to obtain an injunction ordering the reopening of the quarry. This threat, if it were in fact made, (and for the purposes of this motion all the allegations must be dealt with as if true) would be entirely unacceptable conduct in supporting one side of the conflict and setting aside Court intervention.

No agreement was reached in negotiations during 1980 and the quarry has remained closed. Meanwhile a competing quarry on the reservation, operated by non-Indians, with whom no agreement as to royalties has been reached, has been permitted by the Band Council and the Minister to continue operating, this discrimination aggravating the damages claimed by plaintiff who has lost a long term contract which would allegedly have resulted in \$5,700,000 profit. A capital loan by the National Bank of Canada in the amount of \$1,463,800 and \$185,000 owed to it on plaintiff's line of credit has been called by the Bank, and plaintiff has \$919,540 of accounts payable which

Le permis vous sera délivré aux conditions suivantes: 10% du volume global des ventes ou \$2,000.00 par semaine pour les trois (3) premières années, ainsi qu'une augmentation de \$1,000.00 par semaine pour chaque période successive de trois (3) ans, plus toutes conditions relatives à l'environnement, à l'exploitation, aux employés, à la paie, etc.

Les gardiens de la paix de la bande indienne Mohawk sont chargés de l'exécution de cet ordre.

(Ces conditions ne s'accordent pas avec le mode de paiement de tant par tonne, dont fait état la lettre du chef Kirby en date du 9 janvier 1976 et qui a par la suite servi à calculer le montant des redevances à payer. Il semble que ce mode de paiement n'aurait fait l'objet d'aucune négociation et qu'il n'aurait pas été approuvé par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.)

Le 25 mars 1980, sur ordre du conseil de bande, les gardiens de la paix de la bande fermèrent la carrière.

Il est allégué au paragraphe 28 de la déclaration que le Ministre, par l'entremise de ses fonctionnaires, aurait ordonné à Beauvais de négocier avec le conseil de bande et de laisser la carrière fermée aussi longtemps que dureraient les négociations. Il est en outre allégué que le sous-ministre J. D. Nicholson aurait informé Beauvais que le Ministre révoquerait unilatéralement son permis s'il essayait d'obtenir une injonction ordonnant la réouverture de la carrière. Cette menace, si elle fut réellement proférée (et aux fins de la présente requête, toutes les allégations doivent être tenues pour vraies), témoignerait d'une conduite tout à fait inacceptable visant à favoriser une partie au détriment de l'autre et à écarter l'intervention des tribunaux.

Aucune entente n'intervint dans les négociations tenues en 1980 et la carrière demeura fermée. Pendant ce temps, une carrière rivale située dans la réserve et exploitée par des non-Indiens, avec qui il ne fut conclu aucun accord quant aux redevances, put continuer ses opérations après y avoir été autorisée par le conseil de bande et le Ministre. Selon la déclaration, cet acte discriminatoire aurait augmenté les dommages subis par le demandeur, ce dernier ayant ainsi perdu un contrat à long terme qui lui aurait rapporté, semble-t-il, un bénéfice de \$5,700,000. Un prêt de capital de \$1,463,800 consenti au demandeur par la Banque Nationale du Canada et la somme de

he cannot pay as the result of closure of his quarry. Total damages claimed are \$7,163,800.

On March 6, 1980 plaintiff submitted a motion for interlocutory injunction to the Superior Court, which was dismissed, although unfortunately no reasons are given. The dismissal was without costs, however, and reserved unto plaintiff his further rights and recourses. It was argued by defendant the Mohawk Council of Kanawake that the allegations in the application for interlocutory injunction are nearly identical to those in the statement of claim herein and that that decision constitutes *res judicata*. The action in the Superior Court has not come to trial on the merits, and the refusal to grant an interlocutory injunction there, which may well have resulted from some doubt in that Court as to its jurisdiction which defendant's counsel suggests was argued before it, would not prevent this Court from granting an injunction if this Court has jurisdiction over the present proceedings. Moreover it is inconsistent for defendant's counsel to argue in proceedings before the Superior Court that it has no jurisdiction to grant an injunction, and then to renew the same argument here with respect to the jurisdiction of this Court. It would be manifestly contrary to natural justice to conclude that no court has jurisdiction to grant an injunction against the Band Council, if on the facts such an injunction is justified and necessary.

A more serious question arises, however, with respect to the argument that plaintiff in proceeding before the Superior Court chose its forum. It would appear that there is no applicable federal law to justify the institution of a claim in damages in this Court against defendant the Mohawk Council of Kanawake so that such a claim would have to be processed in the Superior Court (see *McNamara Construction (Western) Limited v. The Queen* [1977] 2 S.C.R. 654 and *Quebec North Shore Paper Company v. Canadian Pacific*

\$185,000 que le demandeur devait à cette dernière sur sa marge de crédit lui ont été réclamés par la Banque. De plus, le demandeur a des dettes de \$919,540 qu'il ne peut payer en raison de la fermeture de sa carrière. La totalité des dommages-intérêts réclamés s'élève à \$7,163,800.

Le 6 mars 1980, le demandeur déposa devant la Cour supérieure une requête en injonction interlocutoire, qui fut rejetée. Malheureusement, la Cour supérieure n'a pas motivé sa décision. Toutefois, la requête a été rejetée sans dépens, tous droits et recours ayant été réservés au demandeur. Le conseil de la bande indienne Mohawk de Kanawake fait valoir devant nous que les allégations contenues dans la requête en injonction interlocutoire sont à peu près identiques à celles contenues dans la déclaration déposée en l'espèce, d'où présomption de *res judicata* par suite de la décision de la Cour supérieure à l'égard de cette requête. Il est clair que l'action intentée devant la Cour supérieure n'a pas encore été jugée au fond et que le refus par cette dernière d'accorder une injonction interlocutoire (refus qui découle peut-être des doutes qu'elle a pu avoir sur sa compétence, cette question ayant été, selon l'avocat du défendeur, débattue devant elle) ne peut empêcher la présente Cour d'accorder une injonction si elle a compétence en la matière. De plus, l'avocat du défendeur est inconséquent avec lui-même compte tenu qu'il ait fait valoir devant la Cour supérieure qu'elle n'avait pas compétence pour accorder une injonction, et qu'il se prévaut, en l'espèce, du même argument à l'égard de la présente Cour. En effet, ce serait manifestement contraire aux principes de justice naturelle que de conclure qu'aucun tribunal n'a compétence pour accorder une injonction contre ledit conseil de bande si, compte tenu des faits, une telle injonction est justifiée et nécessaire.

Toutefois, l'argument voulant que le demandeur, du fait qu'il se soit librement adressé à la Cour supérieure, ne puisse maintenant exercer son recours devant une autre instance, soulève une question beaucoup plus délicate. Il ne semble exister aucune loi fédérale en vertu de laquelle une action en dommages-intérêts pourrait être intentée devant la présente Cour contre le conseil de la bande indienne Mohawk de Kanawake. Il s'ensuit qu'une telle action ne pourrait être intentée que devant la Cour supérieure (voir *McNamara Cons-*

*Limited* [1977] 2 S.C.R. 1054). Neither can the fact that this Court has jurisdiction over a damage claim against Her Majesty the Queen give it jurisdiction over the co-defendant (see *The Queen v. Thomas Fuller Construction Co. (1958) Limited* [1980] 1 S.C.R. 695). Jurisprudence has changed substantially since the case of *The "Sparrows Point" v. Greater Vancouver Water District* [1951] S.C.R. 396, dealing with jurisdiction of the then Exchequer Court over damages caused by a ship and whether proceedings against a co-defendant should have been brought in the British Columbia courts in which Kellock J. stated at page 404:

On the other hand, all claims arising out of the damage occasioned by the ship should be disposed of in one action so as to avoid the scandal of possible different results if more than one action were tried separately.

The fact that proceedings may have to be instituted in two Courts arising out of the same cause of action when, as a result of limitations on their jurisdiction only some part of the relief may be obtained in each Court, is no longer a bar to such unfortunate duplication of proceedings (see *Union Oil Company of Canada Limited v. The Queen* [1974] 2 F.C. 452).

A serious difficulty arises, however, as to whether defendant the Mohawk Council of Kanawake can be sued at all. In the case *Francis v. Canada Labour Relations Board* [1981] 1 F.C. 225, Chief Justice Thurlow stated [at page 228]:

In my view the St. Regis Indian Band Council is not a person within the meaning of section 118(p) [of the *Canada Labour Code*]. Neither the council nor the Band itself is a body corporate. Neither has capacity, apart from the capacity of its members as individuals, to become or to be an employer of employees.

Justice Heald states [at page 244]:

*truction (Western) Limited c. La Reine* [1977] 2 R.C.S. 654 et *Quebec North Shore Paper Company c. Canadien Pacifique Limitée* [1977] 2 R.C.S. 1054). De plus, le fait que la présente Cour ait compétence pour connaître d'une action en dommages engagée contre Sa Majesté la Reine ne lui donne nullement compétence sur le codéfendeur (voir *La Reine c. Thomas Fuller Construction Co. (1958) Limited* [1980] 1 R.C.S. 695). Il y a eu une évolution marquée dans la jurisprudence depuis l'arrêt *Le «Sparrows Point» c. Greater Vancouver Water District* [1951] R.C.S. 396, où la Cour suprême a traité de la compétence de la Cour de l'Échiquier de l'époque sur les demandes déposées à la suite des dommages causés par un navire et de la question de savoir si les actions intentées contre un codéfendeur auraient plutôt dû être engagées devant les tribunaux de la Colombie-Britannique. Voici en quels termes le juge Kellock s'est exprimé (à la page 404):

[TRADUCTION] Par contre, toutes les demandes déposées à la suite des dommages causés par un navire devraient être réglées par une seule action afin d'éviter le scandale possible de jugements différents rendus pour une même affaire.

Or, en raison du fait que certaines procédures découlant d'une même cause d'action puissent avoir à être engagées devant deux instances distinctes, à cause des restrictions imposées à leur compétence, seule une partie du redressement pouvant être obtenue devant chacune d'elles, on ne fait plus obstacle aujourd'hui à une telle regrettable duplication des procédures (voir *Union Oil Company of Canada Limited c. La Reine* [1974] 2 C.F. 452).

Toutefois, il nous faut en outre trancher en l'espèce la délicate question de savoir si le conseil de la bande indienne Mohawk de Kanawake peut en fait être poursuivi. Dans l'affaire *Francis c. Le Conseil canadien des relations du travail* [1981] 1 C.F. 225, le juge en chef Thurlow a dit ce qui suit [à la page 228]:

A mon avis, le conseil de la bande indienne de Saint-Regis n'est pas une personne au sens de l'article 118p) [du *Code canadien du travail*]. Ni le conseil ni la bande n'est une personne morale. Ni l'un ni l'autre n'a la capacité, si ce n'est la capacité de ses membres en tant qu'individus, de devenir ou d'être un employeur.

Quant au juge Heald, il s'est exprimé en ces termes [à la page 244]:

Thus it is clear that the Band Council itself is not a person but is rather a collection of natural persons. I can find nothing in the context of the Act which is evidence of any intention to confer upon the Band Council itself the status of a legal person.

In dissent Justice Le Dain stated [at page 248]:

If the Council cannot be treated as the employer on the ground that it lacks corporate status or explicit authority to make contracts of employment then the same must be said of the Band.

and later [at page 248]:

In effect it is not clear who, on strict legal tests, could be considered to be the employer, having regard to the question of legal personality and the question of authority to make contracts on someone else's behalf. Yet there is clearly a situation in which persons have the status of employees. In these circumstances, I think the Board should be held to have jurisdiction to treat the Band Council as the employer for purposes of the Code.

In the present case the injunction is sought against the defendants, their agents, officers, mandataries and employees and all other persons acting under their orders or with their tolerance, acceptance or consent. It is not necessary to decide at this stage of proceedings whether an injunction could be granted on such broad terms against said defendants. Even admitting that the Band Council has no corporate personality as such, it is clear that it adopted the initial resolution granting quarrying rights to plaintiff, was accepted by him and by the Minister as the other contracting party, adopted the resolutions ordering the cessation of operations and attempting to enforce unilateral terms of payment, and ordered the Peacekeepers to terminate plaintiff's operations. In doing so it was presumably acting on behalf of the Mohawk of Kanawake Band. Certainly even if the Court had jurisdiction over the damage claim against it, which it does not, no judgment for damages could be rendered against it any more than a judgment against a city council rather than against the city, or the board of directors of a company rather than against the company itself would be effective. With respect to the injunction conclusions, however, the situation may well be different. The Band Council can be presumed to govern the conduct of Band members and if it should be found that they are acting illegally in interrupting the quarrying operations, it is at least arguable that it can properly be enjoined to oblige them to desist, without naming or serving individually all the members of

Il est donc clair que le conseil de la bande n'est pas une personne mais plutôt un groupe de personnes physiques. Je n'ai trouvé aucune disposition de la Loi qui indique qu'on ait voulu conférer au conseil de bande le statut de personne juridique.

*a* Pour sa part, le juge Le Dain, dissident, a tenu les propos suivants [à la page 248]:

Si le conseil ne peut être considéré comme l'employeur au motif qu'il n'a pas la personnalité morale ou qu'il lui manque le pouvoir explicite de conclure des contrats de louage de service, c'est la même chose pour la bande.

*b* Et plus loin, il poursuit [à la page 248]:

En fait, il n'est pas clair qui, du strict point de vue des critères juridiques, pourrait être considéré comme l'employeur, compte tenu de la question de la personnalité juridique et du pouvoir de conclure des contrats au nom d'un tiers. Pourtant il existe clairement une situation où des personnes ont le statut d'employés. Dans ces circonstances, je crois qu'il devrait être décidé que le Conseil a compétence pour considérer le conseil de la bande comme employeur aux fins du Code.

*c* En l'espèce, l'injonction sollicitée vise les défendeurs, leurs mandataires, préposés et employés, ainsi que toutes autres personnes agissant sous leur autorité ou avec leur consentement. A ce stade des procédures, il n'est pas nécessaire de décider si une injonction d'une portée si large pourrait être accordée. Toutefois, même si l'on admet que le conseil de bande n'est pas une personne morale, il n'en demeure pas moins que c'est le conseil qui a adopté la résolution initiale conférant au demandeur le droit d'exploiter la carrière, qui a accepté ce dernier, de concert avec le Ministre, comme autre partie contractante, qui a adopté les résolutions portant cessation des opérations, qui a tenté d'imposer unilatéralement les conditions de paiement des redevances et qui a enjoint aux gardiens de la paix de mettre fin aux opérations du demandeur. On peut présumer qu'en agissant ainsi, le conseil représentait la bande indienne Mohawk de Kanawake. Or, même si la Cour avait compétence pour entendre l'action en réparation intentée contre le conseil, ce qui n'est pas le cas, elle ne pourrait rendre de jugement le condamnant aux dommages-intérêts, pas plus qu'elle ne saurait rendre de jugement contre un conseil municipal ou un conseil d'administration plutôt que contre la municipalité ou la compagnie elle-même. En matière d'injonction toutefois, il se peut que la situation soit différente. En effet, on peut présumer que le conseil de bande gouverne les membres de la bande et que si la preuve est faite que ces derniers ont illégalement mis fin aux opérations du

the Band. A further problem arises in that the individual members of the Band Council cannot be sued in this Court (see the decision of Dubé J. in *Beauvais v. Delisle* [1977] 1 F.C. 622 in which he stated [at page 622]:

Applicant has not shown that the Trial Division has jurisdiction to issue an injunction against the members of an Indian band council, as section 18 of the *Federal Court Act* provides for this extraordinary remedy to be issued against "any federal board, commission or other tribunal" and not against individuals.

While he gave other reasons for dismissing the injunction sought against members of the Council personally and as members, this finding is valid.

In the case of *Attorney General of Canada v. Lavell* [1974] S.C.R. 1349, Chief Justice Laskin at page 1379 expressed doubt as to whether a Band Council is the type of tribunal contemplated by section 2(g) of the *Federal Court Act* or whether private authorities are contemplated by section 18, but found it unnecessary to come to a definite conclusion as to whether jurisdiction should have been ceded to the Federal Court to entertain a declaratory action against members of a Band Council.

In two cases in the Superior Court in Quebec, a judgment of Justice Bisaillon in *Clifford Rice v. Caughnawaga Iroquois Band*, judgment dated February 13, 1975, S.C.M. 500-05-015993-742 and a judgment of Justice Aronovitch in *Diabo v. Mohawk Council of Kanawake*, judgment dated October 3, 1975, S.C.M. 500-05-013331-754, it was held that the Band came within the definition of section 2 of the *Federal Court Act* and that the Federal Court alone could issue an injunction or grant declaratory relief pursuant to section 18. Neither judgment seems to have considered the *Lavell* case (*supra*).

demandeur, celui-ci peut tout au moins soutenir que la Cour peut enjoindre au conseil d'ordonner aux membres de la bande de cesser leurs agissements, sans qu'il soit nécessaire pour autant de préciser les noms de tous les membres de la bande ou de leur signifier à personne les pièces pertinentes. Mais à cela s'ajoute un autre problème: en effet, aucun membre individuel de la bande ne peut être poursuivi devant la présente Cour, comme l'indique la décision rendue par le juge Dubé, dans l'affaire *Beauvais c. Delisle* [1977] 1 C.F. 622, où il est dit ceci [à la page 622]:

Le requérant n'a pas démontré que la Division de première instance a compétence pour émettre une injonction contre des membres d'un conseil de bande d'Indiens, l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* prévoyant l'émission de ce recours extraordinaire contre «tout office, toute commission ou tout autre tribunal fédéral» et non contre des sujets individuels.

Bien qu'il ait assorti d'autres motifs son rejet de l'injonction sollicitée contre les membres du conseil, en leur qualité d'individus et de membres, le bien-fondé de cette conclusion ne fait aucun doute.

Dans l'affaire *Le Procureur général du Canada c. Lavell* [1974] R.C.S. 1349, le juge en chef Laskin a exprimé (à la page 1379), des réserves quant à savoir si un conseil de bande est en fait un tribunal au sens de l'article 2g) de la *Loi sur la Cour fédérale* ou si les organismes privés sont visés par cette dernière en son article 18; toutefois, il ne lui est pas apparu nécessaire d'en venir, dans cette affaire-là, à une conclusion définitive sur la question de savoir si la compétence de connaître d'une action déclaratoire intentée contre les membres d'un conseil de bande devait échoir à la Cour fédérale.

Dans deux jugements de la Cour supérieure du Québec, l'un rendu le 13 février 1975 par le juge Bisaillon dans l'affaire *Clifford Rice c. La Bande iroquoise de Caughnawaga*, n° de greffe C.S.M. 500-05-015993-742, l'autre rendu le 3 octobre 1975 par le juge Aronovitch dans l'affaire *Diabo c. Le conseil de la bande indienne Mohawk de Kanawake*, n° de greffe C.S.M. 500-05-013331-754, il a été jugé que la bande tombait dans la définition à l'article 2 de la *Loi sur la Cour fédérale* et que seule la Cour fédérale pouvait, en vertu de l'article 18, émettre une injonction ou rendre un jugement déclaratoire. Ni l'un ni l'autre de ces jugements ne semblent avoir tenu compte de l'affaire *Lavell* (susmentionnée).

It was in this context and after examining these three cases that Associate Chief Justice Thurlow (as he then was) rendered the judgment of the Court of Appeal in another *Canatonquin* case, *Gabriel v. Canatonquin* [1978] 1 F.C. 124 at page 130, stating in reference to the *Lavell* judgment:

With due respect for the doubt expressed and the reason given therefor, but bearing in mind that the point was left open and that the Superior Court of Quebec has declined jurisdiction because of its view that exclusive jurisdiction in a case such as this resides in this Court, I think that until the point has been resolved at a higher level the proper course is to adopt that view and rule that the council of a band is a "federal board, commission or other tribunal" within the meaning of the definition. It follows that this Court has jurisdiction to entertain the proceeding in so far as it is brought for a declaration that the defendants have been illegally elected and are illegally acting as the council of the band.

These decisions, as well as one of Justice Decary of this Court, refusing to grant a motion seeking the issue of a writ of prohibition and for declaratory relief to set aside a by-law of the Band Council by virtue of which Rice had been prosecuted (judgment dated December 9, 1977, unreported, Court No. T-4371-77) were considered in detail by Justice Marc Beauregard in the case of *Terrance Rice v. Mohawk Council of Kanawake*, judgment dated July 14, 1978, S.C.M. 500-36-000411-790, which concluded that in the criminal appeal before him he had the jurisdiction to consider and set aside, as he did, the said by-law as being *ultra vires* the powers of the Band Council.

The appeal from this judgment was dismissed by the Quebec Court of Appeal, judgment dated September 5, 1980, No. 500-10-000303-782. At page 8 of that judgment Justice Mayrand, in commenting on the remarks of Chief Justice Laskin in the *Lavell* case states:

[TRANSLATION] ... however, with deference to the simple doubt expressed as to the precise meaning of the words "... board ... exercising powers conferred by an Act of the Parliament of Canada" it seems to me sufficiently clear that they include a public board such as the appellants Indian Band.

He agrees with Associate Chief Justice Thurlow's conclusion to this effect in the *Canatonquin* case, and with the Superior Court judgments in the *Diabo* and *Clifford Rice* cases but concludes that

C'est dans ce contexte et après examen de ces trois affaires que le juge en chef adjoint Thurlow (tel était alors son titre) a rendu le jugement de la Cour d'appel dans une autre affaire *Canatonquin*, soit *Gabriel c. Canatonquin* [1978] 1 C.F. 124. Voici en quels termes il a fait référence à l'affaire *Lavell* (à la page 130):

En tout respect pour le doute exprimé et les raisons qui le motivent, mais gardant à l'esprit que la question n'est pas tranchée et que la Cour supérieure de Québec s'est déclarée incompétente, estimant que l'affaire était de la compétence exclusive de la présente cour, je pense que, jusqu'au règlement de la question par un tribunal d'instance supérieure, il faut adopter le point de vue et la règle voulant que le conseil de la bande constitue un «office, une commission ou ... un autre tribunal fédéral» aux termes de cette définition. Il s'ensuit que la présente cour a compétence pour connaître de l'action dans la mesure où celle-ci vise à obtenir une déclaration que c'est illégalement que les défendeurs ont été élus et agissent à titre de conseil de bande.

Ces décisions, ainsi que celle rendue le 9 décembre 1977 par le juge Decary de la Cour fédérale (par laquelle il a rejeté la requête déposée en vue d'obtenir un bref de prohibition et un jugement déclaratoire annulant le statut administratif, établi par le conseil de bande, en vertu duquel Rice avait été poursuivi), ont été soigneusement examinées par le juge Marc Beauregard dans l'affaire *Terrance Rice c. Le conseil de la bande indienne Mohawk de Kanawake*, jugement rendu le 14 juillet 1978 et portant le n° de greffe C.S.M. 500-36-000411-790. Dans cet appel en matière criminelle dont il était saisi, le savant juge a conclu qu'il avait compétence pour examiner et annuler, comme il l'a fait, ledit statut administratif parce que le conseil de bande avait outrepassé ses pouvoirs en établissant ce statut.

Dans sa décision rendue le 5 septembre 1980, n° de greffe 500-10-000303-782, la Cour d'appel du Québec a rejeté l'appel formé contre ce jugement du juge Beauregard. A la page 8 de cette décision le juge Mayrand a commenté en ces termes les remarques faites par le juge en chef Laskin dans l'affaire *Lavell*:

... mais, avec déférence pour le simple doute exprimé ci-dessus quant à la portée précise des mots «organisme ... exerçant des pouvoirs conférés par une loi du Parlement du Canada», il me paraît suffisamment clair qu'ils comprennent un organisme public tel que le Conseil de bande appelant.

De plus, le juge Mayrand s'est dit d'accord avec la conclusion émise sur ce point par le juge en chef adjoint Thurlow dans l'affaire *Canatonquin* et avec les jugements rendus par la Cour supérieure

the fact that this jurisdiction rests with the Federal Court by virtue of section 18 does not prevent the invoking of the invalidity of the by-law as a defence in criminal proceedings.

It is evident that the matters referred to in the statement of claim herein are extremely complex including serious issues of fact and of law. The very existence of the permit to operate the quarry is in doubt since there is a question as to whether the consideration to be paid was ever validly established and an agreement without a fixed or determinable consideration is void. On the other hand, plaintiff operated the quarry for several years on the basis of this permit and may well have acquired rights of which he cannot unilaterally be deprived. It would appear that only part of plaintiff's claim can be dealt with in this Court, the rest being within the jurisdiction of the Quebec Superior Court. The question of the capacity of defendant the Mohawk Council of Kanawake to be sued in this Court appears to be in some doubt although the better opinion now appears to be that it can with respect to section 18 remedies.

Plaintiff has suffered serious damage as a result of what well may have been improper acts of the Band Council and to grant said defendant's motion to strike might deprive him of any recourse by way of injunctive or declaratory relief.

Although the motion must therefore be dismissed the issues raised are serious so no costs will be allowed to plaintiff. I cannot refrain from expressing the evident desirability of avoiding further increase in damages by permitting the quarry to be reopened for the summer quarrying season of 1981 while awaiting some settlement of the royalty to be paid, whether by Court judgment, arbitration or otherwise and that the terms of payment should not be discriminatory in favour of the competing quarry being permitted to operate on the reservation.

dans les affaires *Diabo et Clifford Rice*, mais il a néanmoins conclu que le fait que la Cour fédérale soit investie de cette compétence en vertu de l'article 18 ne peut priver un individu du droit de faire valoir comme moyen de défense à une accusation portée contre lui, le défaut de validité du statut administratif.

Il est évident que les questions dont fait état la déclaration en l'espèce sont extrêmement complexes et comportent des points de fait et de droit importants. L'existence même du permis d'exploitation de la carrière est mise en doute puisque l'on s'interroge quant à savoir si la contrepartie à payer a jamais été validement établie, d'autant plus qu'une entente sans contrepartie fixe ou déterminable est, de ce fait, entachée de nullité. D'autre part, le demandeur a, pendant plusieurs années, exploité la carrière en vertu de ce permis et peut ainsi avoir acquis des droits dont on ne saurait le priver unilatéralement. Il semblerait que seule une partie de la réclamation du demandeur puisse être tranchée par la présente Cour, le reste relevant de la compétence de la Cour supérieure du Québec. On semble mettre en doute que le conseil de la bande indienne Mohawk de Kanawake puisse être poursuivi devant la présente Cour quoique cela ne semble plus maintenant faire de doute lorsqu'il s'agit d'une demande de redressement fondée sur l'article 18.

Le demandeur a subi un préjudice important en raison de ce qui a pu bien être des actes illégitimes de la part du conseil de bande, et si la présente Cour accueillait la requête en radiation présentée par le défendeur, cela pourrait priver le demandeur de tout redressement par voie d'injonction ou de jugement déclaratoire.

Par conséquent, la requête doit être rejetée. Toutefois, vu l'importance des points soulevés par celle-ci, aucuns dépens ne seront adjugés contre le défendeur. Je ne puis m'empêcher de dire qu'il serait souhaitable, d'une part, d'éviter toute augmentation des dommages en permettant la réouverture de la carrière pour la saison estivale d'exploitation de 1981, dans l'attente du règlement de la question des redevances, soit par jugement de la Cour, soit par arbitrage ou autrement et, d'autre part, de ne pas fixer les conditions afférentes au paiement des redevances de façon à avantager l'autre carrière en exploitation dans la réserve.

In the affidavit supporting the motion it is set out by Chief Andrew T. Delisle that the defendant has very limited financial resources. It is apparent that it is in the interest of the Indian Band that the operation of the quarry should be permitted to continue pending determination of the terms of payment which cannot be determined unilaterally by either party. On the present motion the Court can make no such order but it is to be hoped that common sense and goodwill will prevail so that the issue of the amount to be paid for the gravel removed may be settled without further interruption of the quarry's operations.

#### ORDER

Defendant, the Mohawk Council of Kanawake's motion to strike plaintiff's declaration is dismissed without costs.

Dans l'affidavit déposé à l'appui de la requête, le chef Andrew T. Delisle déclare que le défendeur a des ressources financières très limitées. Il serait donc dans l'intérêt de la bande indienne de rouvrir la carrière du demandeur en attendant que soit fixé le mode de paiement des redevances, celui-ci ne sachant être déterminé unilatéralement par l'une ou l'autre des parties. La Cour ne peut, dans le cadre de la présente requête, ordonner la réouverture de la carrière, mais il est souhaitable que le bon sens et le bon vouloir l'emportent, de sorte que la question de la somme à payer pour l'extraction du gravier puisse être réglée sans que l'exploitation de la carrière ne soit interrompue plus longtemps.

#### ORDONNANCE

La requête du conseil de la bande indienne Mohawk de Kanawake (défendeur), en radiation de la déclaration du demandeur, est rejetée sans dépens.