

T-824-02
2002 FCT 677

T-824-02
2002 CFPI 677

Louise Bonspille and Brenda Etienne (*Applicants*)

Louise Bonspille et Brenda Etienne (*demandereses*)

v.

c.

Mohawk Council of Kanesatake, Mavis Katsi'Tsen: Hawe Étienne, Jocelyn Bonspille, Kanerahtenha: Wi Hilda Nicholas and The Attorney General of Canada for The Solicitor General of Canada (*Respondents*)

Le Conseil mohawk de Kanesatake, Mavis Katsi'Tsen: Hawe Étienne, Jocelyn Bonspille, Kanerahtenha: Wi Hilda Nicholas et le procureur général du Canada représentant le solliciteur général du Canada (*défendeurs*)

INDEXED AS: BONSPILLE v. MOHAWK COUNCIL OF KANESATAKE (T.D.)

RÉPERTORIÉ: BONSPILLE c. CONSEIL MOHAWK DE KANESATAKE (1^{RE} INST.)

Trial Division, Lemieux J.—Ottawa, June 6, 14, 2002.

Section de première instance, juge Lemieux—Ottawa, 6 et 14 juin 2002.

Injunctions — Interim injunctions — In context of application for judicial review of removal of applicants as members of Kanesatake Mohawk Police Commission, application pursuant to Federal Court Act, s. 18.2 for interim injunction reinstating applicants pending hearing, determination of application for interlocutory injunction (as part of judicial review) seeking same remedy — Strong prima facie serious issues — Imminent irreparable harm for applicants as prevented from performing duties as part of Commission in overseeing of Police Force, not compensable in damages — Matter urgent — As for balance of convenience, applicants will be harmed more than Council if subsequently successful on merits — Public interest compelling applicants' interim reinstatement.

Injonctions — Injonctions provisoires — Dans le cadre de leur demande de contrôle judiciaire de la décision de les relever de leurs fonctions de membre du Comité de sécurité publique de Kanesatake, les demandereses cherchent à obtenir une injonction provisoire sous le régime de l'art. 18.2 de la Loi sur la Cour fédérale, pour être réintégrées dans leurs fonctions en attendant que la Cour statue sur la demande d'injonction interlocutoire au même effet — L'existence de questions sérieuses à trancher a été établie prima facie — Il existe un préjudice irréparable imminent, non susceptible de compensation financière, du fait que les demandereses ne peuvent exercer leurs fonctions de membre du Comité chargé de superviser le corps de police — Il y a urgence — La prépondérance des inconvénients favorise les demandereses qui subiront un tort plus grave que le Conseil si la Cour leur donne subséquemment raison sur le fond — L'intérêt public exige la réintégration provisoire des demandereses.

Native Peoples — In context of application for judicial review of removal of applicants as members of Kanesatake Mohawk Police Commission, application pursuant to Federal Court Act, s. 18.2 for interim injunction reinstating applicants pending hearing, determination of application for interlocutory injunction (as part of judicial review) seeking same remedy — Strong prima facie serious issues — Imminent irreparable harm for applicants as prevented from performing duties as part of Commission in overseeing of Police Force, not compensable in damages — Matter urgent — As for balance of convenience, applicants will be harmed more than Council if subsequently successful on merits — Public interest compelling applicants' interim reinstatement.

Peuples autochtones — Dans le cadre de leur demande de contrôle judiciaire de la décision de les relever de leurs fonctions de membres du Comité de sécurité publique de Kanesatake, les demandereses cherchent à obtenir une injonction provisoire sous le régime de l'art. 18.2 de la Loi sur la Cour fédérale, pour être réintégrées dans leurs fonctions en attendant que la Cour statue sur la demande d'injonction interlocutoire au même effet — L'existence de questions sérieuses à trancher a été établie prima facie — Il existe un préjudice irréparable imminent, non susceptible de compensation financière, du fait que les demandereses ne peuvent exercer leurs fonctions de membre du Comité chargé de superviser le corps de police — Il y a urgence — La prépondérance des inconvénients favorise les demandereses qui subiront un tort plus grave que le Conseil si la Cour leur

The applicants were appointed by the Mohawk Council of Kanésatake to serve as members of the five-member Kanésatake Mohawk Police Commission, responsible for establishing and maintaining the objectives and priorities of the Kanésatake Mohawk Police Force. The Commission was established in 1997 pursuant to an agreement between Canada, Québec and the Mohawk Council of Kanésatake concerning the establishment and maintenance of a police force in Kanésatake. The Commission Policies and Procedures Resolution passed by the Council provided that while the Commission was accountable to the Council, it was an autonomous entity and was to operate independently from the Council. It also provided that two Commission members would initially serve a term of office of three years, the remaining three, would serve a term of office of five years. Serious tensions arose between the Commission and Council. They disagreed on their various mandates, authorities and responsibilities. Although the applicants' appointment did not specify their term of office, they were advised by the Chief portfolio holder, Policing and Justice of the Mohawk Council of Kanésatake, in May 2002, that they were no longer members of the Commission because their term had expired. The applicants were selected as the two members holding office for three years although their appointments had not so stipulated. On the same day, the Commission wrote to the Council stating that it did not recognize Council's authority to make such a decision and that it would continue to the best of its abilities without Council interference.

The applicants filed an application for judicial review seeking to quash that decision, and an interim and interlocutory injunction preserving the status quo. In a subsequent motion for interim injunction pursuant to *Federal Court Act*, section 18.2, the applicants essentially sought reinstatement as members of the Commission pending the hearing and determination of the application for an interlocutory injunction seeking the same remedy.

Held, the motion for interim injunction should be granted.

In addition to the well-known tripartite test set out in *RJR-MacDonald Inc. v. Canada (Attorney General)*, [1994] 1 S.C.R. 311, the applicants had to establish an urgency of such importance as to require relief on an immediate basis (show an imminent threat of irreparable harm that will arise prior to the hearing of any interlocutory injunction). This high standard was applicable because the respondents had not had either an opportunity to cross-examine the applicants on their affidavits or to file responding affidavits.

donne subséquemment raison sur le fond — L'intérêt public exige la réintégration provisoire des demandereses.

Les demandereses avaient été nommées par le Conseil mohawk de Kanésatake comme membres du Comité de sécurité publique de Kanésatake, constitué de cinq membres et responsable de déterminer et de maintenir les objectifs et les priorités du corps de police mohawk de Kanésatake. Le Comité avait été créé en 1997 par suite d'une entente conclue entre le Canada, le Québec et le Conseil au sujet de l'établissement et du maintien d'un corps de police à Kanésatake. La Commission Policies and Procedures Resolution adoptée par le Conseil énonçait que même si le Comité relevait du Conseil, il s'agissait d'une entité autonome dont le fonctionnement était indépendant du Conseil. Elle prévoyait aussi que deux membres du Comité exécuteraient un mandat initial de trois ans, et les trois membres restants, un mandat de cinq ans. De graves tensions se sont manifestées entre le Comité et le Conseil. Les deux entités divergeaient d'opinion quant à leurs divers mandats, pouvoirs et responsabilités. Bien que l'acte de nomination des demandereses ne précisât pas la durée de leur mandat, elles furent informées par le chef membre du Conseil et responsable de la Police et de la Justice, en mai 2002, qu'elles n'étaient plus membres du Comité en raison de l'expiration de leur mandat. Il avait été déterminé que les demandereses étaient les membres remplissant un mandat de trois ans bien que leur nomination ne comportât aucune mention en ce sens. Le même jour, le Comité écrivit au Conseil qu'il ne reconnaissait pas le pouvoir de ce dernier de prendre une telle décision et qu'il continuerait de son mieux à exercer ses attributions sans ingérence de la part du Conseil.

Les demandereses ont déposé une demande de contrôle judiciaire visant l'annulation de la décision et une demande d'injonction provisoire et interlocutoire maintenant le statu quo. Dans une requête subséquente pour injonction provisoire fondée sur l'article 18.2 de la *Loi sur la Cour fédérale*, elles ont essentiellement demandé leur réintégration comme membres du Comité en attendant que la Cour statue sur la demande d'injonction interlocutoire visant la même fin.

Jugement: la requête en injonction provisoire est accueillie.

En plus de satisfaire au critère tripartite bien connu élaboré dans l'arrêt *RJR-Macdonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1994] 1 R.C.S. 311, les demandereses devaient établir que la situation était urgente au point de nécessiter une mesure immédiate (démontrer l'existence d'une menace imminente de préjudice irréparable pouvant survenir avant l'audition de toute demande d'injonction interlocutoire). Cette norme exigeante s'appliquait parce que les défendeurs n'avaient pas eu la possibilité de contre-interroger les demandereses sur leurs affidavits ni de déposer d'affidavits en réponse.

Because the applicants were seeking interim reinstatement on the Commission pending the hearing of an interlocutory application, a more extensive review of the merits than the normal vexatious or frivolous test was conducted (see *N.W.L. Ltd. v. Woods*, [1979] 1 W.L.R. 1294 (H.L.)). The applicants raised strong *prima facie* issues: whether it was a disguised firing and whether Council had authority to do so; whether Council could retroactively designate who was serving three-year terms; assuming the Council could do what it did, whether it did so in good faith; whether Council breached an undertaking with government that nothing would be done to exacerbate matters in the expectation that a meeting would take place to resolve the tensions; whether Council breached the principles of fairness when it acted unilaterally without consulting the applicants; whether Council's decision breached its own Resolution.

Irreparable harm has been defined as harm which cannot be quantified in monetary terms, or which cannot be cured. The applicants came to this Court, not in their personal capacity but in their capacity as chairperson and a member respectively of the Police Commission. While the applicants did not hold elected office, they held an appointed office of a significant importance, responsibility and thrust, that of ensuring the independent operation of the Police Force which has the responsibility for maintaining peace, order and security on band territory in difficult times. While the applicants' office was not political, it was a public office mandated by Canada and Quebec. The carrying out of their duties affects fundamental aspects of life on band territory and the very purpose for which the Aboriginal Police was created. Each day out of office prevented the applicants from performing their duties as part of the Commission in the overseeing of the Police Force. This was not compensable in damages. Three weeks to bring on this application was not inordinate delay. In the circumstances, the applicants demonstrated imminent irreparable harm.

As to balance of convenience, the applicants will be harmed more if they should succeed on the merits than would the Council. The applicants will have been prevented from discharging the public duties vested in them when they were appointed and in particular, in overseeing the independence of the Police Force and taking appropriate measures to achieve

Parce que les demandresses voulaient obtenir leur réintégration provisoire au Comité en attendant l'audition de la demande d'injonction interlocutoire, le juge des requêtes a effectué un examen au fond plus approfondi et non simplement appliqué le critère de la demande vexatoire ou frivole (voir *N.W.L. Ltd. v. Woods*, [1979] 1 W.L.R. 1294 (H.L.)). Les demandresses ont établi *prima facie* l'existence de questions sérieuses à trancher: s'agissait-il d'un congédiement déguisé et, le cas échéant, le Conseil avait-il le pouvoir d'agir ainsi; le Conseil pouvait-il désigner rétroactivement les membres du Comité qui remplissaient le mandat de trois ans; dans l'hypothèse où le Conseil pouvait agir comme il l'a fait, a-t-il agi de bonne foi; le Conseil a-t-il manqué à un engagement pris envers le gouvernement de ne rien faire pour exacerber la situation jusqu'à ce se tienne une rencontre pour apaiser les tensions; le Conseil a-t-il contrevenu aux principes d'équité en agissant unilatéralement sans consulter les demandresses; la décision du Conseil contrevient-elle à sa propre résolution?

Le préjudice irréparable a été défini comme un préjudice qui ne peut être quantifié du point de vue pécuniaire ou auquel on ne peut remédier. Ce n'est pas à titre personnel que les demandresses se sont adressées à la Cour, mais en leur qualité respective de présidente et de membre du Comité de sécurité publique. Leur charge n'était pas élective, mais il s'agissait néanmoins d'une charge publique à laquelle les demandresses avaient été nommées, dont l'importance, la responsabilité et la portée étaient substantielles puisque l'entité devait veiller à l'indépendance du corps de police chargé de maintenir la paix, l'ordre et la sécurité dans le territoire de la réserve, à une époque difficile. Bien que leur charge ne fût pas politique, il s'agissait d'une charge publique dont l'existence était imposée par le Canada et par la province de Québec. L'exercice des attributions de ces personnes touchait des aspects fondamentaux de la vie dans le territoire de la bande et se rapportait à l'objet même de la création du corps de police autochtone. Chaque journée où les demandresses étaient écartées de leur charge était une journée où elles ne pouvaient exercer leurs fonctions de surveillance du corps de police comme membres du Comité. La compensation par dommages-intérêts n'était pas possible. Le délai de trois semaines qui s'était écoulé avant le dépôt de la présente action n'était pas excessif. Dans les circonstances, les demandresses ont prouvé l'existence d'un préjudice irréparable imminent.

Relativement à la prépondérance des inconvénients, les demandresses subiraient un tort plus grave si la Cour leur donnait subséquemment raison sur le fond. Elles auront été empêchées de s'acquitter des devoirs de leur charge publique, confiés lors de leur nomination, et plus particulièrement, de veiller à l'indépendance du corps de police et de prendre les

that independence. The public interest compelled the applicants' interim reinstatement.

The motion for interim injunction was granted and the status quo as it was prior to the date of the impugned decision was restored. The Council was required to reinstate the applicants as members of the Commission until such time as an interlocutory order is rendered in this matter.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Federal Court Act, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 18.2 (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5).

Federal Court Rules, 1998, SOR/98-106, rr. 374, 384.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Gabriel v. Mohawk Council of Kanesatake, 2002 FCT 483; [2002] F.C.J. No. 635 (T.D.) (QL); *Fournier Pharma Inc. v. Apotex Inc.* (1999), 1 C.P.R. (4th) 344 (F.C.T.D.); *RJR-MacDonald Inc. v. Canada (Attorney General)*, [1994] 1 S.C.R. 311; (1994), 111 D.L.R. (4th) 385; 54 C.P.R. (3d) 114; 164 N.R. 1; 60 Q.A.C. 241; *N.W.L. Ltd. v. Woods*, [1979] 1 W.L.R. 1294 (H.L.); *Frank v. Bottle*, [1994] 2 C.N.L.R. 45; (1993), 65 F.T.R. 89 (F.C.T.D.).

DISTINGUISHED:

Weatherill v. Canada (Attorney General) (1998), 6 Admin. L.R. (3d) 137; 143 F.T.R. 302 (F.C.T.D.).

REFERRED TO:

Manitoba (Attorney General) v. Metropolitan Stores Ltd., [1987] 1 S.C.R. 110; (1987), 38 D.L.R. (4th) 321; [1987] 3 W.W.R. 1; 46 Man. R. (2d) 241; 25 Admin. L.R. 20; 87 CLLC 14,015; 18 C.P.C. (2d) 273; 73 N.R. 341.

APPLICATION for interim injunction in respect of two Kanesatake Mohawk Police Commission members. Application allowed.

APPEARANCES:

Peter B. Annis for applicants Louise Bonspille and Brenda Etienne.

Richard T. Keswick and *Tina Hobday* for respondents Mohawk Council of Kanesatake, Mavis Katsi'Tsen: Hawe Etienne, Jocelyn Bonspille, Kanerahtenha: Wi Hilda Nicholas.

mesures indiquées pour assurer cette indépendance. L'intérêt public exigeait la réintégration provisoire des demanderesse.

La requête en injonction provisoire a été accueillie. La situation a été rétablie à ce qu'elle était avant la date de la décision contestée. Il a été enjoint au Conseil de réintégrer les demanderesse comme membres du Comité jusqu'à ce qu'une ordonnance interlocutoire soit rendue.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Loi sur la Cour fédérale, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 18.2 (édité par L.C. 1990, ch. 8, art. 5).

Règles de la Cour fédérale (1998), DORS/98-106, règles 374, 384.

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Gabriel c. Conseil Mohawk de Kanesatake, 2002 CFPI 483; [2002] A.C.F. n° 635 (1^{re} inst.) (QL); *Fournier Pharma Inc. c. Apotex Inc.* (1999), 1 C.P.R. (4th) 344 (C.F. 1^{re} inst.); *RJR-MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1994] 1 R.C.S. 311; (1994), 111 D.L.R. (4th) 385; 54 C.P.R. (3d) 114; 164 N.R. 1; 60 Q.A.C. 241; *N.W.L. Ltd. v. Woods*, [1979] 1 W.L.R. 1294 (H.L.); *Frank c. Bottle*, [1994] 2 C.N.L.R. 45; (1993), 65 F.T.R. 89 (C.F. 1^{re} inst.).

DISTINCTION FAITE D'AVEC:

Weatherill c. Canada (Procureur général) (1998), 6 Admin. L.R. (3d) 137; 143 F.T.R. 302 (C.F. 1^{re} inst.).

DÉCISION CITÉE:

Manitoba (Procureur général) c. Metropolitan Stores Ltd., [1987] 1 R.C.S. 110; (1987), 38 D.L.R. (4th) 321; [1987] 3 W.W.R. 1; 46 Man. R. (2d) 241; 25 Admin. L.R. 20; 87 CLLC 14,015; 18 C.P.C. (2d) 273; 73 N.R. 341.

DEMANDE d'injonction provisoire présentée par deux membres du Comité de sécurité publique de Kanesatake. Demande accueillie.

ONT COMPARU:

Peter B. Annis pour les demanderesse Louise Bonspille et Brenda Etienne.

Richard T. Keswick et *Tina Hobday* pour les défendeurs le Conseil mohawk de Kanesatake, Mavis Katsi'Tsen: Hawe Étienne, Jocelyn Bonspille, Kanerahtenha: Wi Hilda Nicholas.

Anick Pelletier for respondent Attorney General of Canada.

Anick Pelletier pour le défendeur le procureur général du Canada.

SOLICITORS OF RECORD:

Vincent Dagenais Gibson LLP, Ottawa, for applicants Louise Bonspille and Brenda Etienne. *Langlois, Gaudreau*, Montréal, for respondents Mohawk Council of Kanesatake, Mavis Katsi'Tsen: Hawe Etienne, Jocelyn Bonspille, Kanerahtenha: Wi Hilda Nicholas. *Deputy Attorney General of Canada* for respondent Attorney General of Canada.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

Vincent Dagenais Gibson LLP, Ottawa, pour les demandereses Louise Bonspille et Brenda Etienne. *Langlois, Gaudreau*, Montréal, pour les défendeurs le Conseil mohawk de Kanesatake, Mavis Katsi'Tsen: Hawe Etienne, Jocelyn Bonspille, Kanerahtenha: Wi Hilda Nicholas. *Le sous-procureur général du Canada*, pour le défendeur le procureur général du Canada.

The following are the reasons for order rendered in English by

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

[1] LEMIEUX J.: Louise Bonspille and Brenda Etienne, the applicants, were, until May 6, 2002, respectively the chairperson and a member of the five-person Kanesatake Mohawk Police Commission (the Commission or KMPC).

[1] LE JUGE LEMIEUX: Louise Bonspille et Brenda Etienne, les demandereses, étaient respectivement, jusqu'au 6 mai 2002, présidente et membre du Comité de sécurité publique de Kanesatake (le Comité ou CSPK).

[2] On May 6, 2002, the applicants were advised by individual letters sent by Steven L. Bonspille, acting as Chief portfolio holder, Policing and Justice of the Mohawk Council of Kanesatake (the Council) that they were no longer members of the Commission. The reason given was that their term of office had expired.

[2] Le 6 mai 2002, les demandereses ont toutes deux été informées individuellement par une lettre signée par Steven L. Bonspille, en sa qualité de chef membre du Conseil mohawk de Kanesatake (le Conseil) et responsable de la Police et de la Justice, qu'elles n'étaient plus membres du Comité. La raison donnée était l'expiration de leur mandat.

[3] On May 27, 2002, the applicants filed a judicial review proceeding challenging the May 6th decision of Council "purporting to remove Louise Bonspille and Brenda Etienne as members of the Kanesatake Police Commission and related decisions affecting the independence of the said Commission" in contravention of the KMPC—Policies and Procedures Resolution enacted by Council on October 7, 1997 (the Resolution).

[3] Le 27 mai 2002, les demandereses ont déposé une demande de contrôle judiciaire contestant la décision prise par le Conseil, le 6 mai 2002, de les relever de leurs fonctions de membre du Comité de sécurité publique de Kanesatake ainsi que des décisions connexes portant atteinte à l'indépendance dudit Comité, prises en contravention de la KMPC—Policies and Procedures Resolution, adoptée par le Conseil le 7 octobre 1997 (la Résolution).

[4] The application for judicial review seeks to quash the May 6, 2002 decision. It also seeks an interim and interlocutory injunction "preserving the status quo as it was on May 5, 2002 in respect of memberships of Louise Bonspille and Brenda Etienne as Commissioners of the Commission". One of the related decisions made by Council was announced by Interim Grand Chief

[4] La demande de contrôle judiciaire vise l'annulation de la décision du 6 mai 2002 ainsi que l'obtention d'une injonction provisoire et interlocutoire [TRADUCTION] «établissant un statu quo au 5 mai 2002 pour ce qui est du mandat de Louise Bonspille et de Brenda Etienne comme membres du Comité». L'une des décisions connexes du Conseil a été annoncée par le

Bonspille on May 10, 2002. Three commissioners were appointed to the Commission by Council: two to fill the vacancy of the applicants and another to replace a member of the Commission who had previously resigned.

[5] At this juncture, I mention that on April 29, 2002 [*Gabriel v. Mohawk Council of Kanosatake*, 2002 FCT 483; [2002] F.C.J. No. 635 (T.D.) (QL)], Madam Justice Tremblay-Lamer of this Court issued an interlocutory injunction pending trial in Court File T-33-02 requiring the Council to reinstate James Gabriel, the applicant there, as Grand Chief of the Council.

[6] Also on May 27, 2002, the applicants served and filed a notice of motion seeking an interim injunction pursuant to section 18.2 of the *Federal Court Act* [R.S.C., 1985, c. F-7 (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5)] setting aside Council's May 6, 2002 decision and preserving the status quo as it was on May 5, 2002. Essentially, the applicants seek their reinstatement as members of the Commission pending the hearing and determination of an interlocutory injunction seeking the same remedy.

[7] The applicants' notice of motion was not made pursuant to rule 374 of the *Federal Court Rules, 1998* [SOR/98-106] (the Rules) which authorizes a judge to grant an interim injunction on an *ex parte* motion for a period of not more than 14 days where the judge is satisfied, *inter alia*, in a case of urgency, that no notice is possible. As a result Council appeared to oppose the motion for the interim injunction as did the Attorney General for Canada (Canada) but in a manner akin to *amicus curiae*.

[8] In support of their notice of motion, the applicants have filed three affidavits. The Attorney General of Canada filed one affidavit which was responded to by Council through the affidavit of Steven Bonspille described as a Chief of the Council. None of these affidavits could be cross-examined upon nor appropriate responding affidavits could be filed. In addition, I was advised that the Council had filed a notice of motion

grand chef intérimaire Bonspille le 10 mai 2002. Le Conseil a nommé trois membres au Comité: deux pour combler les postes vacants des demanderessees et un autre pour remplacer un membre qui avait démissionné auparavant.

[5] À ce point des motifs, il me faut mentionner que M^{me} le juge Tremblay-Lamer, de notre Cour, a prononcé, le 29 avril 2002 [*Gabriel c. Conseil Mohawk de Kanosatake*, 2002 CFPI 483; [2002] A.C.F. n° 635 (1^{re} inst.) (QL)], une injonction interlocutoire enjoignant au Conseil de réintégrer le demandeur dans l'affaire dont elle était saisie (T-33-02), James Gabriel, dans ses fonctions de grand chef du Conseil pendant la durée de l'instance.

[6] Le 27 mai 2002, les demanderessees ont également signifié et déposé un avis de requête pour obtenir une injonction provisoire en vertu de l'article 18.2 de la *Loi sur la Cour fédérale* [L.R.C. (1985), ch. F-7 (édicteé par L.C. 1990, ch. 8, art. 5)] afin que soit annulée la décision du 6 mai 2002 du Conseil et rétabli le statu quo au 5 mai 2002. Essentiellement, les demanderessees veulent être réintégrées dans leurs fonctions de membres du Comité jusqu'à ce que la demande d'injonction interlocutoire visant cette réintégration soit entendue et tranchée.

[7] L'avis de requête déposé par les demanderessees n'était pas fondé sur la règle 374 des *Règles de la Cour fédérale (1998)* [DORS/98-106], (les Règles) qui autorise un juge à prononcer une injonction provisoire d'une durée maximale de 14 jours sur requête *ex parte*, entre autres, lorsque dans une affaire urgente, il n'est pas possible de donner un avis. Il s'ensuit que le Conseil a contesté la requête pour injonction provisoire et que le procureur général du Canada a comparu, mais, en quelque sorte, à titre d'*amicus curiae*.

[8] Les demanderessees ont déposé trois affidavits à l'appui de leur avis de requête. Le procureur général du Canada a déposé un affidavit auquel le Conseil a répondu par un affidavit souscrit par Steven Bonspille, dans lequel ce dernier est décrit comme le chef du Conseil. Aucun de ces affidavits n'a pu donner lieu à un contre-interrogatoire, et il n'a pas non plus été possible de déposer des affidavits en réponse en bonne et due

returnable in Montréal on June 10th for the purpose of striking out two of the applicants' affidavits as well as substantial portions of the main affidavit jointly sworn by the applicants.

BACKGROUND

[9] The Commission was established in 1997 after Canada, Quebec and the Council first entered into an agreement, in late 1996, concerning the establishment and maintenance of a Police Force in Kanesatake (the Agreement). The Agreement was renewed for a further three years commencing March 1999 and has now been extended for a further year to March 31, 2003.

[10] The Agreement:

(a) Establishes the Kanesatake Mohawk Police Force (the Police Force) responsible generally for maintaining peace, order and public security on band territory. Subject to section 5.3 of the Agreement, the members of the Police Force exercise their powers as employees of the Council and under the direction of a Chief of Police. Council is responsible for recruitment and selection;

(b) Contains section 5 of the Agreement entitled "Independence and Accountability". Section 5.1 reads:

It is agreed that, in order to ensure the independence of the Kanesatake Mohawk Police Force, the Mohawk Council of Kanesatake will maintain the Kanesatake Mohawk Police Commission accountable to the Mohawks of Kanesatake for the orientation of the Kanesatake Mohawk Police Force and responsible for establishing its goals, objectives, priorities and management policies and for overseeing its administration.

Section 5.2 outlines the responsibilities of the Commission. Section 5.3 reads:

The Kanesatake Mohawk Police Commission is responsible for establishing and maintaining the objectives and priorities of the Kanesatake Mohawk Police Force. Such responsibilities shall include all decisions relating to hiring and dismissal of members of the Police Force, as well as ultimate responsibility for disciplinary measures against members

forme. J'ai en outre été informé que le Conseil avait déposé un avis de requête présentable à Montréal le 10 juin, visant la radiation de deux des affidavits des demandresses ainsi que de parties importantes de l'affidavit principal qu'elles avaient conjointement souscrit.

CONTEXTE

[9] Le Comité a été créé en 1997, après la conclusion, à la fin de 1996, d'une entente entre le Canada, le Québec et le Conseil concernant l'établissement et le maintien d'un corps de police à Kanesatake (l'entente). L'entente a été renouvelée pour trois autres années en mars 1999, et elle a maintenant été reconduite pour une autre année, jusqu'au 31 mars 2003.

[10] Voici une brève présentation de l'entente:

(a) Elle établit le corps de police Mohawk de Kanesatake chargé généralement du maintien de la paix, de l'ordre et de la sécurité publique dans le territoire de la bande; sous réserve de l'article 5.3, les membres du corps de police exercent leurs fonctions à titre d'employés du Conseil, sous la direction du chef de police; le Conseil voit au recrutement et à la sélection du personnel.

(b) Elle renferme une disposition intitulée «Indépendance policière et imputabilité» formant l'article 5; l'article 5.1 est ainsi conçu:

Il est convenu qu'afin d'assurer l'indépendance fonctionnelle du corps de police mohawk de Kanesatake, le Conseil mohawk de Kanesatake maintiendra le Comité de sécurité publique de Kanesatake (le «Comité») imputable devant le Conseil de l'orientation du corps de police mohawk de Kanesatake et chargé d'en déterminer les buts, objectifs, priorités et politiques de gestion et d'en surveiller l'application.

L'article 5.2 énonce les responsabilités du Comité. L'article 5.3 prévoit ce qui suit:

Le Comité de sécurité publique de Kanesatake est responsable de déterminer et de maintenir les objectifs et les priorités du corps de police mohawk de Kanesatake. Ces responsabilités comprennent toute décision relativement à l'embauche et le licenciement des employés du corps de police mohawk de Kanesatake, ainsi que la responsabilité, en dernier ressort,

of the Police Force.

Section 5.4 provides the Commission consists of a maximum of five members appointed by the Council while section 5.5 stipulates the rules and procedures of the Commission are adopted by the Council which shall contain, *inter alia*, a provision that the members of the Commission shall be subject to dismissal in accordance with causes outlined.

Section 5.7 provides the Commission will ensure that the Chief of Police exercises authority that is independent from the Council, its members or staff, in respect of the performance of his duties while section 5.8 reads:

It is agreed that the Council, its members, staff and any agency established by the Council must refrain from issuing directions to the Chief of Police and to the members of the Kanesatake Mohawk Police Force with regard to specific operational decisions or day to day operations of the Kanesatake Mohawk Police Force.

(c) Creates a Liaison Committee (the Liaison Committee) composed of two members named by the Council, one member named by Canada and the other member named by Quebec, while section 8 provides for mutual assistance and operational cooperation between La Sûreté du Québec, the Royal Canadian Mounted Police and the Police Force. Section 9 concerns financial matters not relevant here.

[11] As noted, Council passed its Commission Policies and Procedures Resolution on October 7, 1997. This Resolution:

(a) contains a number of whereas clauses, two of which read:

Whereas the Commission must ensure that the Kanesatake Peacekeepers are independent from the Mohawk Council of Kanesatake;

Whereas while the Commission is accountable to the Mohawk Council of Kanesatake, it is an autonomous entity and shall operate independently from the Council.

(b) names the five first members of the Commission and further resolves the Commission will ensure the

pour toute décision concernant les mesures disciplinaires des membres du corps de police.

L'article 5.4 énonce que le Comité est formé d'au plus cinq membres nommés par le Conseil, tandis que l'article 5.5 stipule que les règles et procédures du Comité sont adoptées par le Conseil et qu'elles doivent comprendre notamment une disposition prévoyant que ses membres peuvent être démis de leurs fonctions pour les motifs qu'elle énumère.

Aux termes de l'article 5.7, le Comité veille à ce que le chef de police exerce ses pouvoirs en toute indépendance du Conseil, de ses membres ou de son personnel, tandis que l'article 5.8 est ainsi libellé:

Il est convenu que le Conseil, ses membres, son personnel et tout organisme établi par le Conseil doivent s'abstenir de donner des directives au chef de police et aux membres du corps de police mohawk de Kanesatake concernant des décisions opérationnelles particulières ou les opérations quotidiennes du corps de police mohawk de Kanesatake.

(c) Elle institue un comité de liaison composé de deux membres nommés par le Conseil, d'un membre nommé par le Canada et d'un membre nommé par le Québec. L'article 8 prévoit l'assistance mutuelle et la coopération opérationnelle entre la Sûreté du Québec, la Gendarmerie royale du Canada et le corps de police. L'article 9 traite de questions financières non pertinentes en l'espèce.

[11] Comme je l'ai mentionné plus haut, le Conseil a adopté la Commission Policies and Procedures Resolution le 10 octobre 1997. En voici un aperçu:

(a) elle renferme des attendus, dont les deux suivants:

[TRADUCTION] Attendu que le Comité doit veiller à l'indépendance des Peacekeepers de Kanesatake du Conseil mohawk de Kanesatake;

Attendu que même si le Comité relève du Conseil mohawk de Kanesatake, il s'agit d'une entité autonome dont le fonctionnement est indépendant du Conseil.

(b) elle nomme les cinq premiers membres du Comité et dispose en outre que le Comité veillera à ce que le corps

continued independence of the Police Force from the governing body of Kanesatake;

(c) contains a clause dealing with dismissal of Commission members and a further clause providing the Council shall not dissolve the Commission or remove any member arbitrarily;

(d) contains a term of office clause which reads:

2 Commission members shall initially serve a term of office of three (3) years, the remaining three (3) shall serve the term of office of five (5) years.

Any member of the Commission may resign by sending a notice of resignation to the Commission.

(e) provides for vacancies in the following terms:

Should a position on the Commission become vacant, the Commission shall immediately notify the Mohawk Council of Kanesatake. In consultation with the Commission, the Mohawk Council shall appoint a replacement who is recommended by the Commission.

(f) provides for the election of a chairperson and vice-chair as follows:

The members of the Commission shall elect a chairperson and vice-chair after the Commission's first official meeting and thereafter when the term of office expires according to policy or becomes vacant for any other reason shall be filled with a permanent or temporary appointment before the Commission deals with any public complaint.

[12] The record reveals that there are serious tensions between the Commission and Council which seem to have surfaced after a number of new chiefs, including Chief Bonspille, were elected to Council in July 2001.

[13] The Commission and Council disagree on their various mandates, authorities and responsibilities. The Commission believes Council or some of its members are interfering with the autonomy of the Police Force whose primary focus has been to clean out the drug problem said to exist and who appear at risk from criminal elements. Furthermore, the Commission believes Council or some of its members are trenching

de police soit indépendant du gouvernement de Kanesatake;

(c) elle renferme une clause relative à la révocation des membres du Comité et une clause disposant que le Conseil ne doit pas arbitrairement dissoudre le Comité ou démettre ses membres de leurs fonctions;

(d) elle prévoit la durée du mandat des membres en ces termes:

[TRADUCTION] deux membres du Comité exécuteront un mandat initial de trois ans, et les trois membres restants, un mandat de cinq ans.

Tout membre du Comité peut résigner ses fonctions en envoyant un avis de démission au Comité.

(e) elle prévoit ainsi comment combler les postes vacants:

[TRADUCTION] En cas de vacance au Comité, le Comité informe sans délai le Conseil mohawk de Kanesatake, lequel, en consultation avec le Comité, nomme un remplaçant recommandé par le Comité.

(f) elle pourvoit à l'élection du président et du vice-président:

[TRADUCTION] Les membres du Comité élisent le président et le vice-président après la première réunion officielle du Comité et, par la suite, lorsque leur mandat prend fin conformément à la politique ou lorsqu'il y a vacance pour toute autre raison, les postes sont remplis au moyen d'une nomination permanente ou temporaire avant l'audition par le Comité de toute plainte émanant du public.

[12] Il appert du dossier qu'il existait de graves tensions entre le Comité et le Conseil, tensions qui semblent s'être manifestées après l'élection au Conseil de nouveaux chefs, dont le chef Bonspille, au mois de juillet 2001.

[13] Le Comité et le Conseil divergent d'opinion quant à leurs divers mandats, pouvoirs et responsabilités. Le Comité croit que le Conseil ou certains de ses membres empiètent sur l'autonomie du corps de police, dont l'objectif principal a été de s'attaquer au problème de la drogue qu'on dit exister et que des éléments criminels risquent d'intensifier. Il pense en outre que le Conseil ou certains de ses

upon Commission responsibilities and is interfering in matters which are its responsibility. One police chief was fired in the fall of 2001. A dispute erupted between Council and the Commission on who had authority to extend the contract of interim Police Chief Isaacs who replaced the Police Chief who had been dismissed. Council as employer refused to extend Police Chief Isaacs' contract.

[14] By March 2002, relations between the Commission and the Council had further deteriorated. On March 1, 2002, the chairperson of the Commission wrote to the Liaison Committee complaining about Council interference in the Police Force. On March 14, 2002 Canada sought an emergency meeting of the Liaison Committee while at the same time inviting the Commission. Chief Bonspille objected to the Commission's participation on the ground the Commission was not a member of the Liaison Committee.

[15] On April 2, 2002 all of the members of the Commission, plus Chief Gabriel and two other chiefs wrote to responsible ministers for Canada and Quebec expressing concern about political interference by the Council with the Police Force and with non-respect of the Agreement.

[16] Given the urgency of the situation, on April 10, 2002, the Liaison Committee met without the Commission's presence (see Yves Leguerrier April 9, 2002 letter to Chief Bonspille). Its purpose was to discuss the Commission's allegations. After the Liaison Committee's meeting Yves Leguerrier, Senior Advisor, Solicitor General's Department, wrote to Chief Bonspille to confirm the common understanding reached and to confirm his understanding for the next steps. He wrote:

Since there is a major disagreement between the Mohawk Council of Kanestatake (MCK) and the Commission related to their respective interpretation of the Agreement, the portfolio holders, Steven Bonspille and Clarence Simon have committed to meet with the members of the Police Commission with a view to try and resolve their ongoing dispute.

membres usurpent des responsabilités du Comité et interviennent dans des affaires qui relèvent de ses attributions. Un chef de police a été renvoyé à l'automne 2001. Un différend est survenu entre le Conseil et le Comité sur la question de savoir qui était habilité à prolonger le contrat du chef de police intérimaire Isaacs, lequel avait remplacé le chef de police congédié. Le Conseil, en sa qualité d'employeur, a refusé la prolongation du contrat.

[14] En mars 2002, les relations entre le Comité et le Conseil ont continué de se détériorer. Le 1^{er} mars, la présidente du Comité a écrit au Comité de liaison pour se plaindre de l'ingérence du Conseil dans le corps de police. Le 14 mars, le Canada a demandé une rencontre d'urgence du Comité de liaison en invitant en même temps le Comité. Le chef Bonspille s'est opposé à la participation du Comité en soutenant qu'il n'était pas membre du Comité de liaison.

[15] Le 2 avril suivant, tous les membres du Comité, le chef Gabriel et deux autres chefs ont écrit aux ministres responsables du Canada et du Québec pour leur faire part des préoccupations que leur causaient l'ingérence politique du Conseil dans le corps de police et le non-respect de l'entente.

[16] Compte tenu de l'urgence de la situation, le Comité de liaison s'est réuni le 10 avril 2002, sans la présence du Comité (voir la lettre du 9 avril 2002 envoyée au chef Bonspille par Yves Leguerrier) en vue de discuter des allégations du Comité. Après la réunion du Comité de liaison, Yves Leguerrier, conseiller de politique principal au ministère du Solliciteur général, a écrit au chef Bonspille pour confirmer les positions communes dégagées ainsi que sa compréhension des prochaines étapes. Il a écrit:

[TRADUCTION] Puisqu'il existe une profonde divergence de vues entre le Conseil mohawk de Kanestatake (CMK) et le Comité de sécurité publique au sujet de leur interprétation respective de l'entente, les titulaires de portefeuille Steven Bonspille et Clarence Simon se sont engagés à rencontrer les membres du Comité de sécurité publique afin de tenter de résoudre le différend.

A commitment was made by the MCK Representatives on the Liaison Committee that nothing (no hiring or firing) will be done until there is a mutual consent on how the MCK and the Commission will exercise their respective roles and responsibilities, as set out in the Agreement.

A commitment was made by the MCK Representatives on the Liaison Committee that no action would be taken by the MCK that would contribute to exacerbate the situation.

Finally, it was agreed that there will be another meeting of the Liaison Committee in the shortest possible delay (we mentioned a couple of weeks) where the Chair of the Police Commission and another Commissioner of her choice will participate. [Emphasis mine.]

[17] On April 18, 2002 a meeting was held between the members of the Police Commission and the two chiefs responsible for the Police portfolio. In his responding affidavit, Chief Bonspille said he was prepared to meet with the Commission for the entire day in order to resolve the questions arising from the April 10th Liaison Committee meeting but was informed that the applicants had only one hour to spare for him.

[18] Chief Bonspille, in his responding affidavit, states that at no time during the Liaison Committee's April 10th meeting did the question of the commissioners' expired terms ever arise and also that at no time during the April 18th meeting with the Commission did the commissioners' expired terms ever arise.

[19] As stated, on May 6, 2002, the applicants were advised by Chief Bonspille that, as of May 6, 2002 they were no longer members of the Commission because their terms had expired. Chief Bonspille stated that it was without question that the Commission members are appointed and replaced by the Council. He pointed to the terms of office provision in the Resolution stating that two Commission members shall initially serve a term of office of three years with the remaining three serving a term of office of five years. He noted the Resolution was effective October 7, 1997 and that two of the members' terms had expired by October 7, 1999 and the remaining three would expire by October 7, 2002. He said the Council should have replaced two members in October 1999. He also noted one Council member (not one of the applicants) had resigned her

Les représentants du CMK au Comité de liaison se sont engagés à ne rien entreprendre (pas d'embauche ni de congédiement) avant qu'une entente ne soit conclue sur l'exercice des attributions respectives du CMK et du Comité énoncées à l'Entente.

Les représentants du CMK au Comité de liaison ont déclaré que le CMK ne prendrait aucune mesure susceptible d'exacerber la situation.

Enfin, il a été convenu que le Comité de liaison se réunirait encore dans le plus court délai possible (il a été question de quelques semaines) et que la présidente du Comité de sécurité publique et un autre membre choisi par elle assisteraient à la réunion. [Non souligné dans l'original.]

[17] Le 18 avril 2002, les membres du Comité de sécurité publique et les deux chefs titulaires du portefeuille de la police se sont rencontrés. Dans l'affidavit souscrit en réponse, le chef Bonspille a déclaré qu'il était prêt à discuter toute la journée avec le Comité de sécurité publique pour résoudre les questions soulevées lors de la réunion du 10 avril du Comité de liaison, mais qu'il a été informé que les demanderessees n'avaient qu'une heure à lui consacrer.

[18] Dans le même affidavit, le chef Bonspille a déclaré qu'il n'a jamais été question de l'expiration du mandat des membres du Comité de sécurité publique à la réunion du 10 avril du Comité de liaison, ni à la réunion du 18 avril avec le Comité de sécurité publique.

[19] Comme je l'ai déjà mentionné, le chef Bonspille a informé les demanderessees, le 6 mai 2002, qu'à compter de cette date elles n'étaient plus membres du Comité de sécurité publique parce que leur mandat était expiré. Le chef Bonspille a déclaré qu'il ne faisait aucun doute que c'était le Conseil qui nommait et remplaçait les membres du Comité. Il s'est reporté à la disposition relative aux mandats de la Résolution, laquelle énonçait que deux membres du Comité rempliraient un mandat initial de trois ans tandis que les trois membres restants rempliraient un mandat de cinq ans. Il a signalé que, la résolution étant entrée en vigueur le 7 octobre 1997, deux des mandats avaient pris fin le 7 octobre 1999 et les trois autres se termineraient le 7 octobre 2002. Il a déclaré que le Conseil aurait dû remplacer deux membres au mois

position. The applicants were the two members selected as having their term expire in October of 1999.

[20] That same day, May 6, 2002 all of the members of the Commission wrote to the Council stating that it did not recognize Council's authority to make such a decision and that it would continue to the best of its abilities without Council interference. It pointed to a clause in the Resolution stating the Council shall not dissolve the Commission or remove any member arbitrarily and pointed to another provision in the Resolution that a member may be dismissed from the Commission by a majority vote of Council members. They said this was not done.

ANALYSIS

(1) The Test

[21] In *Fournier Pharma Inc. v. Apotex Inc.* (1999), 1 C.P.R. (4th) 344 (F.C.T.D.), Justice Tremblay-Lamer stated that, in addition to the well-known tripartite test set out in *RJR-MacDonald Inc. v. Canada (Attorney General)*, [1994] 1 S.C.R. 311 an applicant for interim relief also had an additional burden of establishing urgency of such importance that there is no alternate way to proceed in order to counter the harm that might be or is actually occurring.

[22] Although this was not an *ex parte* motion, I accept the argument put forth by the Council that the applicants must establish an urgency of such importance so as to require relief on an immediate basis i.e. must show an imminent threat of irreparable harm that will arise prior to the hearing of any interlocutory injunction. I accept that high standard because the respondents, principally the Council, have not had an opportunity to cross-examine the applicants' affidavits, nor file responding affidavits. In addition, the record is unsettled because of Council's motion to strike affidavits or parts of them.

d'octobre 1999, et qu'un membre (autre que les demanderesse) avait démissionné. Il a été déterminé que les deux membres dont le mandat avait expiré au mois d'octobre 1999 étaient les demanderesse.

[20] Le même jour, c'est-à-dire le 6 mai 2002, tous les membres du Comité ont écrit au Conseil en déclarant qu'ils ne reconnaissaient pas le pouvoir de ce dernier de prendre une telle décision et que le Comité continuerait de son mieux à exercer ses attributions sans ingérence de la part du Conseil. Se réclamant d'une disposition de la Résolution énonçant que le Conseil ne doit pas arbitrairement dissoudre le Comité ou démettre ses membres de leurs fonctions et d'une autre prévoyant qu'un membre peut être démis de ses fonctions par un vote à la majorité des membres du Conseil, ils ont affirmé que la procédure n'avait pas été suivie.

ANALYSE

1) Le critère applicable

[21] Dans la décision *Fournier Pharma Inc. c. Apotex Inc.* (1999), 1 C.P.R. (4th) 344 (C.F. 1^{re} inst.), M^{me} le juge Tremblay-Lamer a affirmé qu'en plus de satisfaire au critère tripartite bien connu élaboré dans l'arrêt *RJR-MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1994] 1 R.C.S. 311, le demandeur d'un recours provisoire devait démontrer l'existence d'une urgence telle qu'aucune autre solution ne permettait d'éviter le préjudice causé ou susceptible de l'être.

[22] Bien qu'il ne s'agisse pas en l'espèce d'une requête *ex parte*, j'accepte l'argument avancé par le Conseil, selon lequel les demanderesse doivent établir que la situation est urgente au point de nécessiter une mesure immédiate, c'est-à-dire qu'elles doivent démontrer l'existence d'une menace imminente de préjudice irréparable pouvant survenir avant l'audition de toute demande d'injonction interlocutoire. J'accepte cette norme exigeante parce que les défendeurs, principalement le Conseil, n'ont pas eu la possibilité de contre-interroger les demanderesse sur leurs affidavits ni de déposer d'affidavits en réponse. En outre, le dossier n'est pas en état, à cause de la requête du Conseil en radiation d'affidavits et de parties d'affidavits.

[23] I agree with Council's submissions that an interlocutory injunction is an extraordinary and highly discretionary remedy, and that interim injunctions are particularly rare in that it marks a clear departure from the procedural requirements which are applied to standard applications for an interlocutory injunction, most notably the opportunity to cross-examine an applicant on his affidavits. (See *Fournier Pharma Inc.*, *supra*.)

[24] I propose to discuss the urgency aspect with irreparable harm, and with balance of convenience.

(2) Serious Issue

[25] For the purpose of this interim injunction application, I am prepared to adopt the *Woods* [*N.W.L. Ltd. v. Woods*, [1979] 1 W.L.R. 1294 (H.L.)] exception to the serious-issue-to-be-tried test formulated in *RJR-MacDonald*, *supra*. In that case, the Supreme Court of Canada said once satisfied that the application for interim relief is neither vexatious nor frivolous, the motions judge should proceed to consider the second and third tests.

[26] The *Woods* exception requires a motions judge to engage in a more extensive review of the merits. It applies here because, at least in part, what is being sought by the applicants is interim reinstatement on the Commission pending the hearing of an interlocutory application.

[27] I am satisfied the applicants have raised strong *prima facie* serious issues which I outline below:

(1) Was Council's action a disguised firing and, if so, did Council have authority under its Resolution to dismiss in the circumstances;

(2) Did Council have the authority to retroactively designate two Commission members as the ones holding the office for three years when Council did not do so at the original time of their appointments; alternately, was the designation of the rotating term of office of members of the Commission on a fair reading

[23] Je conviens avec le Conseil qu'une injonction interlocutoire est un recours extraordinaire et très discrétionnaire, et qu'il est particulièrement rare que des injonctions provisoires soient accordées parce qu'elles s'écartent nettement des exigences procédurales appliquées aux demandes régulières d'injonction interlocutoire, plus particulièrement l'exigence de la possibilité de contre-interroger le demandeur sur ses affidavits (voir *Fournier Pharma Inc.*, précitée).

[24] Je vais examiner la question de l'urgence en rapport avec le préjudice irréparable et en rapport avec la prépondérance des inconvénients.

2) Question sérieuse

[25] Pour les fins de la présente demande d'injonction provisoire, je suis disposé à appliquer l'exception, énoncée dans la décision *Woods* [*N.W.L. Ltd. v. Woods*, [1979] 1 W.L.R. 1294 (H.L.)], à la règle de la question sérieuse à trancher formulée dans l'arrêt *RJR-MacDonald*, précité. Dans ce dernier arrêt, la Cour suprême du Canada a statué que le juge des requêtes, lorsqu'il est d'avis que le recours provisoire demandé n'est ni vexatoire ni frivole, doit passer à l'examen des deuxième et troisième volets du critère.

[26] L'exception énoncée dans la décision *Woods* oblige le juge des requêtes à effectuer un examen au fond plus approfondi. Il convient de l'appliquer en l'espèce parce que les demandresses veulent obtenir leur réintégration provisoire au Comité en attendant l'audition de la demande d'injonction interlocutoire.

[27] J'estime que les demandresses ont établi l'existence *prima facie* de questions sérieuses à trancher, que j'expose ci-dessous:

1) L'acte du Conseil était-il un congédiement déguisé et, le cas échéant, sa résolution donnait-elle au Conseil un pouvoir de congédiement dans les circonstances?

2) Le Conseil avait-il le pouvoir de désigner rétroactivement deux membres du Comité comme membres remplissant le mandat de trois ans, alors qu'il ne l'avait pas fait au moment de leur nomination; subsidiairement, appartenait-il au Comité lui-même, selon une interprétation équitable de l'Entente et de la

of the Agreement and Resolution a matter left for the Commission itself;

(3) Assuming Council had the power to declare a vacancy, did it act in good faith when it selected these applicants as those holding office for three years and effecting their vacancy;

(4) Did Council breach an undertaking, if any, with government that nothing would be done to exacerbate matters in the expectation a meeting would take place soon between the Liaison Committee and the Chair and another member of the Commission;

(5) In making the decision it did, did Council breach the principles of fairness when it acted unilaterally without consulting the applicants;

(6) Did Council's decision breach its own Resolution?

(3) Irreparable Harm

[28] In *RJR–MacDonald*, *supra*, Justices Sopinka and Cory, for the Court, said that at this stage [at page 341]:

. . . the only issue to be decided is whether a refusal to grant relief could so adversely affect the applicants' own interests that the harm could not be remedied if the eventual decision of the merits does not accord with the result of the interlocutory application.

[29] The Justices went on to say that "irreparable" refers to the nature of the harm suffered rather than its magnitude. It is harm which either cannot be quantified in monetary terms or which cannot be cured, usually because one party cannot collect damages from the other.

[30] Council argues the applicants have shown no clear evidence of imminent irreparable harm (the urgency test) should the interim injunction not be granted pending the hearing of any interlocutory injunction and prior to there being cross-examination.

Résolution, de désigner l'ordre de rotation des mandats des membres du Comité?

3) Dans l'hypothèse où le Conseil était habilité à décréter un poste vacant, a-t-il agi de bonne foi lorsqu'il a déterminé que les demanderessees étaient les membres remplissant un mandat de trois ans et en déclarant leur poste vacant?

4) Le Conseil a-t-il manqué à un engagement pris envers le gouvernement, le cas échéant, de ne rien faire pour exacerber la situation jusqu'à ce qu'ait lieu une rencontre entre le Comité de liaison et la présidente et l'autre membre du Comité, dont la tenue devait être prochaine?

5) En prenant sa décision, le Conseil a-t-il contrevenu aux principes d'équité en agissant unilatéralement sans consulter les demanderessees?

6) La décision du Conseil contrevient-elle à sa propre Résolution?

3) Préjudice irréparable

[28] Dans l'arrêt *RJR–MacDonald*, précité, les juges Sopinka et Cory, s'exprimant au nom de la Cour, ont statué qu'à cette étape [à la page 341]:

[. . .] la seule question est de savoir si le refus du redressement pourrait être si défavorable à l'intérêt du requérant que le préjudice ne pourrait pas faire l'objet d'une réparation, en cas de divergence entre la décision sur le fond et l'issue de la demande interlocutoire.

[29] Les juges ont poursuivi en précisant que le caractère irréparable se rapportait à la nature du préjudice et non à son étendue. C'est un préjudice qui ne peut être quantifié du point de vue pécuniaire ou auquel on ne peut remédier, en général parce qu'une partie ne peut être dédommée par l'autre.

[30] Le Conseil soutient que les demanderessees n'ont pas établi clairement qu'un préjudice imminent et irréparable surviendrait (le critère de l'urgence) si la Cour n'accordait pas d'injonction provisoire en attendant l'audition de toute demande d'injonction interlocutoire et avant la tenue de contre-interrogatoires.

[31] Counsel for the respondent Council argues there is no evidence offered that their reputations will be affected in any manner by the expiry of their terms and certainly not any evidence that their reputations would be affected on an imminent basis. She points to a communiqué from the Council where the applicants have been publicly commended for their endeavours.

[32] Pointing to *Weatherill v. Canada (Attorney General)* (1998), 6 Admin. L.R. (3d) 137 (F.C.T.D.), she argues loss of office in itself does not constitute irreparable harm to the applicants. She reiterates that I should disregard any imminent harm to the Commission because the test is there must be irreparable harm to the applicants personally.

[33] In any event, she argues there is no specific evidence of a concrete nature to establish imminent danger to the functioning of the Commission and there is no evidence that even if meetings of the Commission are scheduled, the Commission could not function perfectly well with the new commissioners appointed by Council. She then argues no clear evidence has been offered the community will suffer irreparable harm should the interim injunction not be granted and the applicants' allegations are clearly speculative.

[34] She closes by saying the applicants delayed bringing on this application.

[35] I am not persuaded by the arguments put forward by counsel for the respondent Council. The applicants came to this Court, not in their personal capacity but in their capacity as chairperson and a member respectively of the Police Commission whose role is to oversee the functioning of the Police Force. They say they have been removed from office illegally.

[36] While the applicants do not hold elected office, they hold an appointed public office of a significant importance, responsibility and thrust, that of ensuring the independent operation of the Police Force which has the responsibility for maintaining peace, order and

[31] L'avocate du Conseil fait valoir que les demanderessees n'ont présenté aucun élément de preuve démontrant que l'expiration de leur mandat portera de quelque manière atteinte à leur réputation et qu'elles n'ont certainement pas établi que l'atteinte à leur réputation serait imminente. Elle se reporte à cet égard à un communiqué du Conseil louant publiquement les demanderessees pour leurs réalisations.

[32] Elle cite également la décision *Weatherill c. Canada (Procureur général)* (1998), 6 Admin. L.R. (3d) 137 (C.F. 1^{re} inst.), pour avancer que la perte d'une charge ne constitue pas un préjudice irréparable, et elle m'invite encore une fois à ne pas tenir compte de la question d'un préjudice imminent pour le Comité car, en vertu du critère, il faut que les demanderessees soient personnellement visées par le préjudice irréparable.

[33] Elle fait valoir, qu'en tout état de cause, aucune preuve concrète n'a été présentée d'un péril imminent menaçant le fonctionnement du Comité, pas plus qu'il n'a été démontré que le Comité ne pourrait pas bien remplir ses fonctions avec les nouveaux membres nommés par le Conseil si des réunions étaient prévues. Elle ajoute qu'il n'y a pas de preuve non plus que la communauté subirait un préjudice irréparable si l'injonction provisoire n'était pas accordée, et que les allégations des demanderessees sont manifestement de nature conjecturale.

[34] Enfin, elle affirme que la demande est tardive.

[35] Les arguments avancés par l'avocate du Conseil ne me convainquent pas. Ce n'est pas à titre personnel que les demanderessees se sont adressées à la Cour, mais en leur qualité respective de présidente et de membre du Comité de sécurité publique, un organisme chargé de régir le fonctionnement du corps de police. Elles affirment avoir été illégalement démisées de leurs fonctions.

[36] Bien que la charge dont il s'agit ne soit pas élective, il s'agit néanmoins d'une charge publique à laquelle les demanderessees ont été nommées, dont l'importance, la responsabilité et la portée sont substantielles puisque l'entité doit veiller à

security on band territory in difficult and challenging times.

[37] In *Frank v. Bottle*, [1994] 2 C.N.L.R. 45 (F.C.T.D.), Justice MacKay was dealing with an interlocutory injunction prohibiting the removal of an elected band chief. He was faced with an argument no injunction should issue because any harm was not irreparable since it is redressable by damages. Justice MacKay rejected that view and said the Chief was not an employee of Council nor in his view could he be considered an employee of the First Nation. He said that the office of Chief is political, filled by valid election, with attended responsibilities that transcend any concept that he is an employee of the First Nation. He found irreparable harm in loss of reputation.

[38] I apply Justice MacKay's reasoning. The applicants before me are not employees of the Council nor of the Band. While their office is not political it is a public office mandated by Canada and Quebec.

[39] Justice Tremblay-Lamer in *Gabriel, supra*, applied *Frank v. Bottle*. She further reasoned [at paragraph 28]:

Further, the position of Grand Chief is a prestigious one . . . and is one of great honour within the Tribe.

She said the Grand Chief acts as a spokesman for the Council and the community and that it is a very important role. Loss of prestige, in her view, could not be compensated in damages. She said every day out of office is time gone where he cannot speak on behalf of the policies for which he was elected and which are of importance to the community.

l'indépendance du corps de police chargé de maintenir la paix, l'ordre et la sécurité dans le territoire de la réserve, à une époque difficile et exigeante.

[37] Dans *Frank c. Bottle*, [1994] 2 C.N.L.R. 45 (C.F. 1^{re} inst.), le juge MacKay était saisi d'une demande d'injonction interlocutoire visant à interdire la destitution d'un chef de bande élu. On lui avait fait valoir qu'il n'y avait pas lieu de prononcer une injonction car, étant donné que la compensation par dommages-intérêts était possible, le préjudice, si préjudice il y avait, n'était pas irréparable. Le juge MacKay a rejeté cet argument, et a conclu que le chef en cause n'était pas un employé du Conseil et qu'il ne pouvait pas non plus être considéré comme un employé de la Première nation. Selon lui, la charge de chef était de nature politique, le chef l'occupait par suite d'une élection valide et elle comportait des responsabilités qui transcendaient toute notion d'emploi au service de la Première nation. Il a jugé que l'atteinte à la réputation constituait un préjudice irréparable.

[38] J'appliquerai le raisonnement suivi par le juge MacKay. Les demanderesses en l'espèce ne sont ni des employées du Conseil ni des employées de la bande. Bien que leur charge ne soit pas politique, il s'agit d'une charge publique dont l'existence est imposée par le Canada et par la province de Québec.

[39] Dans l'affaire *Gabriel*, susmentionnée, M^{me} le juge Tremblay-Lamer a appliqué la décision *Frank c. Bottle*, ajoutant [au paragraphe 28]:

En outre, le poste de grand chef est un poste prestigieux. Comme l'a dit le juge MacKay [TRADUCTION] «[l]a position de chef est un grand honneur au sein de la tribu [. . .]».

Affirmant que le grand chef était le porte-parole du Conseil et de la communauté, elle a conclu qu'il s'agissait d'un rôle extrêmement important, et que la perte de prestige ne pourrait être compensée par des dommages-intérêts. Selon elle, chaque journée écoulée sans que le grand chef puisse exercer sa charge était une journée où il ne pouvait défendre les politiques qu'il avait été élu pour appliquer et qui revêtaient une grande importance pour la communauté.

[40] Again, by analogy, Justice Tremblay-Lamer's reasoning applies to the case at hand. Appointment as a member of the Commission or election as a chairperson are positions of public trust and responsibility, mandates contemplated by Canada and Quebec in the Agreement. The carrying out of their duties affects fundamental aspects of life on band territory and the very purpose for which the Aboriginal Police was created. Each day out of office, prevents the applicants from performing their duties as part of the Commission in the overseeing of the Police Force. This is not compensable in damages.

[41] I prefer *Frank v. Bottle*, *supra* to *Weatherill*, *supra* which was a stay of proceedings application where removal had not been effected.

[42] Further in my view, three weeks to bring on this application is not inordinate delay.

[43] In terms of urgency, clearly the issue of the conflict between the Commission and the Council was considered a matter of urgency, necessitating an emergency meeting of the Liaison Committee. Canada considered the urgent resolution of the complaints brought by the Commission concerning political interference with the Police Force and breach of the Agreement made by the Commission as serious ones which had to be resolved. They proposed to meet with the chairperson and another member of the Commission.

[44] In the circumstances, I find the applicants have demonstrated imminent irreparable harm.

Balance of Convenience

[45] Justices Sopinka and Cory [at page 342] in *RJR-MacDonald*, *supra*, framed the balance of convenience test the way Justice Beetz described it in *Manitoba (Attorney-General) v. Metropolitan Stores Ltd.*, [1987] 1 S.C.R. 110, as follows:

[40] Le raisonnement du juge Tremblay-Lamer s'applique lui aussi, par analogie, en l'espèce. La personne nommée comme membre du Comité ou élue comme président occupe un poste de confiance et de responsabilité et remplit des fonctions prévues à l'Entente par le Canada et le Québec. L'exercice des attributions de ces personnes touche des aspects fondamentaux de la vie dans le territoire de la bande et se rapporte à l'objet même de la création du corps de police autochtone. Chaque journée où les demanderessees sont écartées de leur charge est une journée où elles ne peuvent exercer leurs fonctions de surveillance du corps de police comme membres du Comité. La compensation par dommages-intérêts n'est pas possible.

[41] Je préfère la décision *Frank c. Bottle*, précitée, à la décision *Weatherill*, précitée, puisqu'il s'agissait, dans ce dernier cas d'une demande de suspension et que la destitution n'avait pas pris effet.

[42] J'estime en outre que le délai de trois semaines qui s'est écoulé avant le dépôt de la présente action n'est pas excessif.

[43] Relativement à l'urgence, il appert que le conflit entre le Comité et le Conseil a été considéré comme une question urgente nécessitant que le Comité de liaison se réunisse sans délai. Le Canada a jugé que les plaintes d'ingérence politique dans le travail du corps de police et de non-respect de l'Entente, formulées par le Comité, étaient sérieuses et devaient être réglées sans tarder. Il a proposé de rencontrer la présidente et l'autre membre du Comité.

[44] Dans les circonstances, je conclus que les demanderessees ont prouvé l'existence d'un préjudice irréparable imminent.

Prépondérance des inconvénients

[45] Dans l'arrêt *RJR-MacDonald*, précité, les juges Sopinka et Cory [à la page 342] ont repris la définition que le juge Beetz avait donnée, dans l'arrêt *Manitoba (Procureur général) c. Metropolitan Stores Ltd.*, [1987] 1 R.C.S. 110, du critère de la prépondérance des inconvénients, lequel consistait:

“a determination of which of the two parties will suffer the greater harm from the granting or refusal of an interlocutory injunction, pending a decision on the merits”.

At page 350 of their reasons, the Justices continued:

Among the factors which must be considered in order to determine whether the granting or withholding of interlocutory relief would occasion greater inconvenience are the nature of the relief sought and of the harm which the parties contend they will suffer, the nature of the legislation which is under attack, and where the public interest lies.

In *Frank v. Bottle, supra*, Justice MacKay ruled as follows [at paragraph 29]:

I am persuaded that in this case the balance of convenience favours the continuance of injunctive orders earlier issued on an interim basis. The irreparable harm that would be caused to the plaintiff if the injunction order is not now granted and he should subsequently succeed at trial of the action he has initiated outweighs the harm likely to be caused to the defendants acting as Council for the Tribe if the injunction continues and it subsequently turns out that the plaintiff is unsuccessful in the action.

He was of the view the continuance of the injunction against the plaintiff's removal from office, pending determination of the validity of the action of the defendants, did not, in itself, do more than maintain the legal status of the plaintiff claimed as a result of his election.

[46] I am of the view that Justice MacKay's words are apt here. Clearly, the applicants will be harmed more if they should subsequently succeed on the merits than would the Council. The applicants will have been prevented from discharging their public duties vested in them when they were appointed and in particular, in overseeing the independence of the Police Force and taking appropriate measures to achieve that independence.

[47] The record reveals a deep split between the Council and the Commission on the interpretation of their respective mandates, duties and responsibilities, a division which undermines the purposes of the Agreement. The public interest requires its resolution

«[. . .] à déterminer laquelle des deux parties subira le plus grand préjudice selon que l'on accorde ou refuse une injonction interlocutoire en attendant une décision sur le fond».

À la page 350, de l'arrêt, les juges ajoutent:

Pour déterminer lequel de l'octroi ou du refus du redressement interlocutoire occasionnerait le plus d'inconvénients, il faut notamment procéder à l'examen des facteurs suivants: la nature du redressement demandé et du préjudice invoqué par les parties, la nature de la loi contestée et l'intérêt public.

Dans la décision *Frank c. Bottle*, précitée, le juge MacKay a affirmé ce qui suit [au paragraphe 29]:

Je suis convaincu qu'en l'espèce, la prépondérance des inconvénients favorise le maintien des injonctions provisoires antérieurement rendues. Le préjudice irréparable que subirait le demandeur si l'injonction n'était pas maintenant accordée et s'il devait par la suite avoir gain de cause à l'instruction de l'action qu'il a intentée, l'emporte sur le préjudice que les défendeurs, agissant en leur qualité de conseillers de la tribu, subiront probablement si l'injonction est maintenue et s'il s'avère par la suite que le demandeur n'a pas gain de cause.

Le juge a estimé que le maintien de l'injonction empêchant la destitution du demandeur en attendant qu'il soit statué sur la validité des actes des défendeurs ne faisait rien de plus que de maintenir le statut légal revendiqué par le demandeur par suite de son élection.

[46] Je suis d'avis que les propos du juge MacKay s'appliquent en l'espèce. Les demanderesses subiront manifestement un tort plus grave que le Conseil si la Cour leur donnait subséquemment raison sur le fond. Elles auront été empêchées de s'acquitter des devoirs de leur charge publique, devoirs qui leur ont été confiés lorsqu'elles ont été nommées, et plus particulièrement, de veiller à l'indépendance du corps de police et de prendre les mesures indiquées pour assurer cette indépendance.

[47] Il appert du dossier que le Conseil et le Comité divergent profondément d'opinion sur l'interprétation de leurs mandats, devoirs et responsabilités respectifs, et que cette divergence nuit à l'atteinte de l'objet de l'Entente. Selon moi, l'intérêt public exige la résolution

because if the conflict is not resolved, I fear the existence of the Police Force may be in peril and that cannot be in the public interest as expressed by Canada and Quebec.

[48] In my view, the Liaison Committee expected to meet with the existing chairperson of the Commission along with another member in order to get at the bottom of previously stated Commission grievances. The public interest compels the applicants' interim reinstatement.

[49] In *Frank v. Bottle, supra*, Justice MacKay added [at paragraph 34]:

Granting an injunction preserving the status quo in terms of the legal relationship of the parties prior to the events in March 1993 does provide time for the parties to reflect upon their responsibilities and interests, shared in common, in serving the Blood Tribe through the offices to which they were duly elected. It provides time for them and those who may represent them to explore the interests they share in common, the differences between them and possible compromise of some of those differences.

[50] What Justice MacKay expressed are words of wise counsel. Restoring, on an interim basis, the *status quo ante* gives the Council and the Commission the time to cool off, time to reflect on the fundamental purpose of the Agreement and why an Aboriginal Police Force was set up in Kanesatake and time to set aside their private interests in the hope consensus can emerge.

[51] For all of these reasons the motion for interim injunction is granted. The status quo as it was prior to May 6, 2002 is restored. The Council is required to reinstate the applicants as members of the Commission until such time as an interlocutory order is rendered in this matter.

[52] Further, with the consent of the parties, pursuant to rule 384 of the Rules, I order that this proceeding be a specially managed proceeding. I set down the hearing for the interlocutory injunction in Ottawa for Tuesday, August 13, 2002 starting at 9:30 a.m. for the duration of one day should such an application be necessary. If an

du conflit parce qu'il est à craindre, sinon, que l'existence même du corps de police soit en péril, et cela ne peut être dans l'intérêt public tel que l'ont envisagé le Canada et la province de Québec.

[48] À mon avis, le Comité de liaison s'attendait à rencontrer la présidente du Comité de sécurité publique et un autre membre pour aller au fond de la question des griefs formulés par le Comité de sécurité publique. L'intérêt public exige la réintégration provisoire des demandereses.

[49] Dans la décision *Frank c. Bottle*, précitée, le juge MacKay a ajouté [au paragraphe 34]:

L'octroi d'une injonction préservant le statu quo, au point de vue des rapports juridiques existant entre les parties avant les événements qui se sont produits en mars 1993, donne le temps aux parties de réfléchir sur leurs responsabilités et sur les intérêts qu'elles ont en commun, lorsqu'il s'agit de servir la tribu des Blood en exerçant les fonctions auxquelles elles ont régulièrement été élues. Cela donnera également le temps aux parties ainsi qu'aux personnes qui pourront les représenter d'examiner les intérêts qu'elles ont en commun, le différend qui les oppose et le compromis auquel elles pourront en arriver à cet égard.

[50] Le juge MacKay a donné là de sages conseils. Le rétablissement provisoire du *status quo ante* donne au Conseil et au Comité le temps de prendre du recul, le temps de réfléchir à l'objet fondamental de l'Entente et aux raisons pour lesquelles le corps de police autochtone a été constitué à Kanesatake et le temps de mettre de côté leurs intérêts privés dans l'espoir qu'un consensus puisse émerger.

[51] Pour tous ces motifs, la requête en injonction provisoire est accueillie. La situation est rétablie à ce qu'elle était avant le 6 mai 2002. Le Conseil est tenu de réintégrer les demandereses comme membres du Comité jusqu'à ce qu'une ordonnance interlocutoire soit rendue en l'instance.

[52] En outre, j'ordonne, du consentement des parties, conformément à la règle 384, que la présente espèce soit une instance à gestion spéciale. Si une demande d'injonction interlocutoire est nécessaire, elle sera entendue à Ottawa, le mardi 13 août 2002, à compter de 9 h 30. Dans l'éventualité où il y a une

application for interlocutory injunction is to proceed on Tuesday, August 13, 2002, I direct the parties, after consultation with one another, to submit to the Court, no later than Friday, June 28, 2002 an agreed to schedule for the filing of motion records including cross-examination on affidavits. Costs shall be in the cause.

demande d'injonction interlocutoire à entendre le 13 août 2002, les parties, après s'être consultées, devront soumettre à la Cour, au plus tard le vendredi 28 juin 2002, le calendrier de dépôt des dossiers de requêtes, y compris des contre-interrogatoires sur affidavit, dont elles auront convenu. Les dépens suivront l'issue de l'instance.