

A-413-74

A-413-74

Lawrence Francis, Benny Roundpoint, John Sharrow, William Francis, Gerald Sharrow, Francis Sam, Angus Mitchell, Mike Adams, James Lazore, Louis Sunday, Jake Adams, being all Councillors in August of 1972, of the St. Regis Indian Band, and of the Cornwall Island or St. Regis Indian Reserves set aside for the said Band (*Petitioners*)

v.

Canada Labour Relations Board (*Respondent*)

and

Public Service Alliance of Canada and Deputy Attorney General of Canada (*Mis-en-cause*)

Court of Appeal, Thurlow C.J., Heald and Le Dain JJ.—Ottawa, April 8, 9 and May 30, 1980.

Judicial review — Labour relations — Application for judicial review and to set aside a certification order of the Canada Labour Relations Board — Employees in subject unit were members of an Indian Band Council — Whether the Canada Labour Relations Board lacked jurisdiction to deal with the employment of Indian persons on or in respect of Indian reserves, or alternatively because the employer was not the Council but the Band, since the Council could not be an employer under s. 107 of the Canada Labour Code — Canada Labour Code, R.S.C. 1970, c. L-1, ss. 2(b), (i), 107(1), 108, 118(p), 119 — Indian Act, R.S.C. 1970, c. I-6, ss. 2(1), 20, 24, 25, 34, 37, 39, 58, 59, 60, 64, 66, 69, 74, 81 — The British North America Act, 1867, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) [R.S.C. 1970, Appendix II, No. 5], ss. 91(24), 92(10)(a) — Interpretation Act, R.S.C. 1970, c. I-23, s. 14 — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28.

Application for judicial review and to set aside a certification order of the Canada Labour Relations Board, certifying the Union as the bargaining agent for a unit of employees comprising all employees of an Indian Band Council. The reserve set aside for the Band is located partly in Ontario and partly in Quebec. The Board dismissed an application to review and rescind the certification order. The issue is whether the Board lacks jurisdiction to deal with the employment of Indian persons on or in respect of Indian reserves, or alternatively because the employer was not the Council but the Band, since the Council could not be an employer under section 107 of the *Canada Labour Code*.

Lawrence Francis, Benny Roundpoint, John Sharrow, William Francis, Gerald Sharrow, Francis Sam, Angus Mitchell, Mike Adams, James Lazore, Louis Sunday, Jake Adams, tous étant, en août 1972, conseillers de la bande indienne de Saint-Regis, des réserves indiennes de l'île de Cornwall ou de Saint-Regis réservées à l'usage de ladite bande (*Requérants*)

c.

Le Conseil canadien des relations du travail (*Intimé*)

c

et

L'Alliance de la Fonction publique du Canada et le sous-procureur général du Canada (*Mis-en-cause*)

d

Cour d'appel, le juge en chef Thurlow, les juges Heald et Le Dain—Ottawa, 8 et 9 avril et 30 mai 1980.

Examen judiciaire — Relations du travail — Demande tendant à l'examen et à l'annulation d'une ordonnance du Conseil canadien des relations du travail — Les employés de l'unité de négociation en cause étaient membres d'un conseil de bande indienne — Il échet de déterminer si le Conseil canadien des relations du travail est incompétent en l'espèce parce qu'il n'aurait pas la compétence pour statuer sur l'emploi d'Indiens dans le cadre de réserves indiennes ou, subsidiairement, parce que l'employeur ne serait pas le conseil de bande, mais la bande, et que le conseil de bande ne pourrait pas être un employeur au sens de l'art. 107 du Code canadien du travail — Code canadien du travail, S.R.C. 1970, c. L-1, art. 2b), i), 107(1), 108, 118p), 119 — Loi sur les Indiens, S.R.C. 1970, c. I-6, art. 2(1), 20, 24, 25, 34, 37, 39, 58, 59, 60, 64, 66, 69, 74, 81 — Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867, 30 & 31 Vict., c. 3 (R.-U.) [S.R.C. 1970, Appendice II, n° 5], art. 91(24), 92(10)a) — Loi d'interprétation, S.R.C. 1970, c. I-23, art. 14 — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, art. 28.

Demande d'examen et d'annulation d'une ordonnance d'accréditation du Conseil canadien des relations du travail accréditant le syndicat à titre d'agent négociateur d'une unité de négociation comprenant tous les employés d'un conseil de bande. La réserve mise de côté à l'usage de la bande se trouve en partie en Ontario et en partie au Québec. Le Conseil a rejeté une demande tendant à la révision et à l'annulation de l'ordonnance d'accréditation. Il s'agit de déterminer si le Conseil est incompétent en l'espèce parce qu'il n'aurait pas la compétence pour statuer sur l'emploi d'Indiens dans le cadre de réserves indiennes ou, subsidiairement, parce que l'employeur ne serait pas le conseil, mais la bande, et que le conseil ne pourrait pas être un employeur au sens de l'article 107 du *Code canadien du travail*.

Held, the section 28 application should be allowed and the certification order set aside.

Per Thurlow C.J.: The Band Council is not the employer of the employees in respect of whom the certification order was made. The 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. The powers and authorities exercisable by individuals as a Council arise under and are limited to those conferred on the Council by the *Indian Act*. The members of Council do not have authority as councillors or as individuals to represent and act for the members of the Band either on an application for certification or in collective bargaining. It is necessary to identify the employer before it can be determined whether the activity being carried on is federal in character.

Per Heald J.: The Board acted without jurisdiction in making the certification order under review. "Exclusive federal competence" in relation to labour relations refers largely to undertakings, services and businesses which, having regard to the functional test of the nature of their operations and their normal activities, can be characterized as federal undertakings, services or businesses. It is accordingly necessary, applying the functional test to determine the nature of the work being performed. The function of this unit concerns the administration of the Band and is governmental in nature and comes under the jurisdiction of the *Indian Act*. The administration of the Band is concerned with the status and rights and privileges of Band Indians. The labour relations in issue here are "an integral part of primary federal jurisdiction over Indians or Lands reserved for the Indians", thus establishing federal legislative competence pursuant to the provisions of subsection 91(24) of *The British North America Act, 1867*. Federal legislative competence can also be supported pursuant to paragraph 92(10)(a) in that the subject unit of employees is engaged in a work and undertaking connecting one province with another province, as portions of the reserve are in Quebec and other portions are in Ontario. Parliament has occupied the field by the provisions of the *Canada Labour Code*. The administration of the Band is a "work, undertaking or business", which is a "federal" work, undertaking or business since the activities engaged in are being discharged under the authority of the *Indian Act*. Additionally, the definition in paragraph (b) of the definition "federal work, undertaking or business" in section 2 of the Code covers the factual situation in this case since this work and undertaking connects Ontario with Quebec. Furthermore, the provisions of paragraph (i) of that definition in section 2 of the Code would also apply to this activity since it is clearly outside the exclusive authority of provincial legislatures. The Band Council is not a "person" within the meaning of subsection 107(1) and is without specific legal capacity to "employ" employees and thus failed to meet the definition of "employer" contained in subsection 107(1) of the Code. The *Indian Act* does not specifically contain a definition of the word "person". Nothing in the context of the Act indicates any intention to confer upon the Band Council itself the status of a legal person. In the absence of a clear statutory extension to the normal and usual meaning, the word "person" as used in the *Indian Act*

Arrêt: il est fait droit à la demande fondée sur l'article 28 et l'ordonnance d'accréditation est annulée.

Le juge en chef Thurlow: Le conseil de bande n'est pas l'employeur des employés à l'égard desquels a été rendue l'ordonnance d'accréditation. Le conseil de la bande 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. Les pouvoirs et les fonctions que peuvent exercer ces individus en tant que conseil résultent de l'application de la *Loi sur les Indiens* et se limitent à ceux qui sont conférés au conseil par cette Loi. Les membres du conseil n'ont pas le pouvoir, en tant que conseillers ou en tant qu'individus, pour représenter les membres de la bande et pour agir en leur nom aux fins d'une demande d'accréditation ni aux fins de négociations collectives. Il est nécessaire de trouver et d'identifier l'employeur avant qu'il ne puisse être déterminé si l'activité est de compétence fédérale.

Le juge Heald: Le Conseil n'avait pas compétence pour rendre l'ordonnance d'accréditation qui fait l'objet du présent examen. La «compétence fédérale exclusive» en matière de relations de travail vise principalement les relations de travail relatives aux entreprises, services et affaires qui, compte tenu du critère fonctionnel de la nature de leur exploitation et de leur activité normale, peuvent être qualifiés d'entreprises, de services ou d'affaires de compétence fédérale. Il est donc nécessaire, aux fins de l'application du critère fonctionnel, de déterminer la nature du travail exécuté. Les fonctions de cette unité se rapportent à l'administration de la bande; elles sont de nature gouvernementale et relèvent de la *Loi sur les Indiens*. L'administration de la bande se rapporte au statut et aux droits et privilèges des Indiens de la bande. Les relations de travail en l'espèce font «partie intégrante de la compétence fédérale principale sur les Indiens ou les terres réservées aux Indiens», établissant ainsi la compétence législative fédérale en vertu des dispositions du paragraphe 91(24) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*. La compétence législative fédérale peut également être fondée sur les dispositions de l'article 92(10)a) en ce sens que l'unité d'employés en question travaille à un ouvrage ou à une entreprise reliant une province à une autre, étant donné que certaines parties de la réserve se trouvent au Québec et d'autres en Ontario. Le Parlement a occupé le champ au moyen des dispositions du *Code canadien du travail*. L'administration de la bande est un «ouvrage, entreprise ou affaire» «fédéral» puisque les activités sont exercées en vertu de la *Loi sur les Indiens*. En outre, l'alinéa b) de la définition de «entreprise, affaire ou ouvrage de compétence fédérale» à l'article 2 du Code s'applique aux faits de l'espèce puisque cet ouvrage ou entreprise relie l'Ontario au Québec. Enfin, les dispositions de l'alinéa i) de cette définition à l'article 2 du Code s'appliqueraient également à cette activité puisqu'elle ne ressortit manifestement pas au pouvoir législatif exclusif des législatures provinciales. Le conseil de bande n'étant pas une «personne» au sens du paragraphe 107(1) et n'ayant pas la capacité juridique expresse pour «employer» des employés, il ne peut donc être considéré comme un «employeur» au sens du paragraphe 107(1) du Code. La *Loi sur les Indiens* ne prévoit aucune définition expresse du mot «personne». Aucune disposition de la Loi n'indique qu'on ait voulu conférer au conseil de bande le statut de personne juridique. En l'ab-

means a natural person, i.e., a human being. The "person" described as an "employer" in subsection 107(1) of the *Canada Labour Code* must be a "person" as that term is used in the *Indian Act*.

Per Le Dain J. dissenting in part: The activity in which the employees in question are engaged is activity which falls within federal legislative jurisdiction with respect to "Indians and Lands reserved for the Indians" under subsection 91(24) of *The British North America Act, 1867*, and constitutes a federal work, undertaking or business within the meaning of sections 2 and 108 of the *Canada Labour Code*. The Board did not exceed its jurisdiction by treating the Band Council as the employer. 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. The Board should be held to have jurisdiction to treat the Band Council as the employer for purposes of the Code.

Four B Manufacturing Ltd. v. United Garment Workers of America [1980] 1 S.C.R. 1031, applied. *Canada Labour Relations Board v. City of Yellowknife* [1977] 2 S.C.R. 729, followed. *The Pharmaceutical Society v. The London and Provincial Supply Association, Ltd.* (1879-80) 5 App. Cas. 857, referred to.

APPLICATION for judicial review.

COUNSEL:

James O'Reilly and William Grodinsky for petitioners. *Y. A. George Hynna* for respondent. *L. M. Joyal, Q.C. and G. H. Robichon* for mis-en-cause.

SOLICITORS:

O'Reilly & Grodinsky, Montreal, for petitioners. *Gowling & Henderson*, Ottawa, for respondent. *Honeywell, Wotherspoon*, Ottawa, for mis-en-cause.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

THURLOW C.J.: I have had an opportunity to read and consider the reasons for judgment prepared by Mr. Justice Heald. I agree with his conclusion that the St. Regis Indian Band Council is not the employer of the employees in respect of

sence d'une extension expresse du sens normal et ordinaire, le terme «personne» employé dans la *Loi sur les Indiens* désigne une personne physique, c.-à-d., un être humain. La «personne» décrite comme un «employeur» au paragraphe 107(1) du *Code canadien du travail* doit être une «personne» au sens où ce terme est employé dans la *Loi sur les Indiens*.

Le juge Le Dain dissident en partie: Les activités auxquelles s'adonnent les employés en question sont des activités qui relèvent de la compétence législative du fédéral relativement aux «Indiens et les terres réservées pour les Indiens» aux termes du paragraphe 91(24) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867* et constituent un ouvrage, entreprise ou affaire de compétence fédérale au sens des articles 2 et 108 du *Code canadien du travail*. Le Conseil n'a pas outrepassé les limites de sa compétence en considérant le conseil de la bande comme l'employeur aux fins de l'accréditation. 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'une autre personne. Pourtant il existe clairement une situation où des personnes ont le statut d'employés. Il devrait être décidé que le Conseil a compétence pour considérer le conseil de la bande comme employeur aux fins du Code.

Arrêt appliqué: *Four B Manufacturing Ltd. c. Les Travailleurs unis du vêtement d'Amérique* [1980] 1 R.C.S. 1031. Arrêt suivi: *Le Conseil canadien des relations du travail c. La ville de Yellowknife* [1977] 2 R.C.S. 729. Arrêt mentionné: *The Pharmaceutical Society c. The London and Provincial Supply Association, Ltd.* (1879-80) 5 App. Cas. 857.

DEMANDE d'examen judiciaire.

AVOCATS:

James O'Reilly et William Grodinsky pour les requérants. *Y. A. George Hynna* pour l'intimé. *L. M. Joyal, c.r. et G. H. Robichon* pour les mis-en-cause.

PROCUREURS:

O'Reilly & Grodinsky, Montréal, pour les requérants. *Gowling & Henderson*, Ottawa, pour l'intimé. *Honeywell, Wotherspoon*, Ottawa, pour les mis-en-cause.

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

LE JUGE EN CHEF THURLOW: J'ai lu et étudié les motifs de M. le juge Heald. Je suis d'accord avec sa conclusion voulant que le conseil de la bande indienne de Saint-Regis n'est pas l'employeur des employés à l'égard desquels a été

whom the certification order attacked in this proceeding was made and that on that account the order should be set aside.

In my view it was not open to the Canada Labour Relations Board to find on the facts that the St. Regis Indian Band Council was the employer of such employees.

The Board has jurisdiction under section 118(p) of the *Canada Labour Code*, R.S.C. 1970, c. L-1 as amended by S.C. 1972, c. 18, s. 1, to decide any question as to whether a person is an employer. But it does not have jurisdiction to decide that what is not a person is a person. In my view the St. Regis Indian Band Council is not a person within the meaning of section 118(p). 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.

The St. Regis Indian Band Council, in my view, is a group of members of the St. Regis Indian Band, who upon their election to the Council, are empowered by the *Indian Act*, R.S.C. 1970, c. I-6 to exercise certain defined powers and to perform certain defined functions. In some respects they seem to resemble the officers of an unincorporated association. But the resemblance is only superficial and does not stand scrutiny. The powers and authorities exercisable by these individuals as a Council are not given to them by the members of the Band nor do they arise from principles of agency law. They arise under and are limited to those conferred on the Council by the *Indian Act*. There is no federal statutory or other authority for any other activities in which, as a band council, they may engage or purport to engage.

In the circumstances disclosed, which are described in the reasons of Mr. Justice Heald, it may be that the employers of the employees in question are all the individual members of the Band. It may also be that the members of the Band Council as individuals are among such employers. Neither of such conclusions can, however, be reached either by the Board or by the

rendue l'ordonnance d'accréditation attaquée en l'espèce et que, pour ce motif, l'ordonnance devrait être annulée.

A mon avis, le Conseil canadien des relations du travail ne pouvait conclure, d'après les faits, que le conseil de la bande indienne de Saint-Regis était l'employeur de ces employés.

Le Conseil a compétence en vertu de l'article 118p) du *Code canadien du travail*, S.R.C. 1970, c. L-1, modifiée par S.C. 1972, c. 18, art. 1, pour trancher toute question quant à savoir si une personne est un employeur. Mais il n'a pas le pouvoir de reconnaître le statut de personne à un organisme qui ne l'a pas. A mon avis, le conseil de la bande indienne de Saint-Regis n'est pas une personne au sens de l'article 118p). 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.

Je suis d'avis que le conseil de la bande indienne de Saint-Regis est un groupement de membres de la bande indienne de Saint-Regis qui, en vertu de leur élection au conseil, sont habilités par la *Loi sur les Indiens*, S.R.C. 1970, c. I-6, à exercer certains pouvoirs et certaines fonctions. A certains égards ils semblent ressembler aux dirigeants d'associations sans personnalité morale. Mais cette ressemblance n'est que superficielle et ne résiste pas à l'examen. Les pouvoirs et les fonctions que peuvent exercer ces individus en tant que conseil ne leur sont pas conférés par les membres de la bande et ne découlent pas des principes du droit relatifs au mandat. Ils résultent de l'application de la *Loi sur les Indiens* et se limitent à ceux qui sont conférés au conseil par ladite Loi. Il n'est aucune autre activité qu'une autorisation fédérale, sous forme de loi ou autrement, leur permette, en tant que conseil de bande, d'exercer ou de prétendre exercer.

Dans les circonstances de l'espèce, qui sont exposées dans les motifs de M. le juge Heald, il se peut que les employeurs des employés en cause soient les membres de la bande pris individuellement. Il se peut également que les membres du conseil de la bande pris individuellement soient du nombre de ces employeurs. Toutefois, ni le Conseil ni la Cour ne peut arriver à l'une ou l'autre de ces

Court until an application for certification naming them as employers has been presented and until they, as individuals, have been given an opportunity to be heard in response to such an application.

There may be situations in which a reference to a band council may be regarded as a compendious and convenient way of identifying the individual persons who make up that council and thus as a reference to the individuals themselves. If that were the case here, the reference to the St. Regis Indian Band Council as the employer, both in the application for certification and in the certification order, might conceivably be regarded as a mere matter of form, capable of amendment, if necessary, to name in the Council's place its individual members. But I do not think that is the case. In my view, the problem here is one of substance rather than merely one of form. If, as I think, the Band Council as a Council does not have capacity to employ persons and to become their employer it is plain that the Council as such is not the employer. At the same time its members do not have authority as councillors or as individuals to represent and act for the members of the Band either on an application for certification or in collective bargaining.

As it was not alleged in the application that the members of the Council as individuals were the employers or that a band of persons whom they, as individuals, represented were the employers, they have had neither the opportunity nor the occasion to answer any such allegations. Nor has the Board had occasion to deal with such allegations.

Moreover, it appears to me to be at least open to doubt that the individual members of the Council, even if they can be regarded as employers of the employees in question, can, without more, be regarded as an employer of employees engaged in carrying on a federal work, undertaking or business. In a situation such as this, as I see it, it is necessary to find and identify the employer (which in my view has not yet been done) and to examine the source of his capacity to carry on the activity in which the employees are engaged before it can be determined by the tests referred to in *Four B*

conclusions avant la présentation d'une demande d'accréditation les désignant comme employeurs et avant qu'ils n'aient eu la possibilité, en tant qu'individus, d'être entendus en réponse à une telle demande.

Il y a peut-être des cas où la mention du conseil de bande peut être considérée comme une façon concise et commode d'identifier les personnes qui composent ce conseil et, par conséquent, comme une allusion aux individus mêmes. Si tel était le cas en l'espèce, la désignation du conseil de la bande indienne de Saint-Regis comme employeur, tant dans la demande d'accréditation que dans l'ordonnance d'accréditation, pourrait peut-être être considérée comme une simple question de forme pouvant être corrigée, si nécessaire, en nommant, au lieu du conseil, ses membres pris individuellement. Mais je ne crois pas que ce soit le cas. J'estime qu'il s'agit en l'espèce d'une question de fond plutôt que de forme. Si, comme je le pense, le conseil de la bande n'a pas, en tant que conseil, la capacité d'engager des personnes et de devenir leur employeur, il est évident que le conseil en tant que tel n'est pas l'employeur. En outre, ses membres n'ont pas le pouvoir, en tant que conseillers ou en tant qu'individus, pour représenter les membres de la bande et pour agir en leur nom aux fins d'une demande d'accréditation ni aux fins de négociations collectives.

Comme il n'a pas été allégué dans la demande que les membres du conseil, en tant qu'individus, étaient les employeurs ni que la bande d'Indiens qu'ils représentaient, en tant qu'individus, étaient les employeurs, ils n'ont eu ni la possibilité ni l'occasion de répondre à de telles allégations. Ni le Conseil a-t-il eu la possibilité d'examiner de telles allégations.

Il me semble en outre être au moins douteux que les membres du conseil pris individuellement, même si l'on pouvait les considérer comme employeurs des employés en cause, puissent sans plus, être considérés comme un employeur d'employés dans le cadre d'un ouvrage, d'une entreprise ou d'une affaire de compétence fédérale. Dans une situation comme celle qui nous occupe, il est nécessaire, selon moi, de trouver et d'identifier l'employeur (ce qui, à mon avis, n'a pas encore été fait) et d'examiner en vertu de quel pouvoir il exerce l'activité à laquelle participent les employés avant

*Manufacturing Limited v. United Garment Workers of America*¹ whether the activity being carried on is federal in character in the sense that it falls within the exception in respect to federal undertakings from the general rule that labour relations are matters within provincial jurisdiction.

I concur in the disposition proposed by Mr. Justice Heald.

* * *

The following are the reasons for judgment rendered in English by

HEALD J.: This is a section 28 application to review and set aside a certification order of the respondent dated August 29, 1972 certifying the mis-en-cause Union herein as the bargaining agent for a unit of employees on the St. Regis Indian Reserve.

The reserve set aside for the St. Regis Indian Band is located partly in Ontario and partly in Quebec. By the certification order above referred to, the respondent certified said mis-en-cause to be the bargaining agent of a unit of employees of the "Iroquois of St. Regis Band Council, Cornwall, Ontario" comprising all employees of the said Band Council but with certain specific exclusions ("the Band administrator, the secretary to the Band administrator, constables, casuals (summer help), and other persons not included in the definition of employee under section 107 of the Code.").

In its application for the certification order herein attacked, the mis-en-cause Union described the employer as "The St. Regis Indian Band Council, Cornwall, Ontario." It also described the general nature of the employer's business as: "The operation and administration of the St. Regis Indian Reserve." In the proceedings leading to certification, neither the petitioners herein nor the Band Council intervened to contest the certification application nor did they file representations in respect thereof. Following certification however,

¹ [1980] 1 S.C.R. 1031.

qu'il ne puisse être déterminé, en appliquant les critères mentionnés dans l'arrêt *Four B Manufacturing Limited c. Les Travailleurs unis du vêtement d'Amérique*¹, si l'activité est de compétence fédérale en ce sens qu'elle serait une entreprise fédérale faisant exception à la règle générale qui prévoit que les relations de travail relèvent de la compétence provinciale.

Je suis d'accord avec le dispositif proposé par M. le juge Heald.

* * *

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

LE JUGE HEALD: Cette demande, présentée en vertu de l'article 28, tend à l'examen et à l'annulation d'une ordonnance d'accréditation rendue par l'intimé, le 29 août 1972, accréditant le syndicat mis-en-cause en l'espèce à titre d'agent négociateur d'une unité de négociation composée d'employés de la réserve indienne de Saint-Regis.

La réserve mise de côté à l'usage de la bande indienne de Saint-Regis se trouve en partie en Ontario et en partie au Québec. En vertu de l'ordonnance d'accréditation mentionnée ci-dessus, l'intimé a accrédité ledit syndicat à titre d'agent négociateur d'une unité de négociation composée d'employés du «Conseil de la bande d'Iroquois de Saint-Regis, Cornwall (Ontario)» comprenant tous les employés dudit conseil de bande à l'exclusion de certains cas précis ([TRADUCTION] «l'administrateur de la bande, le secrétaire de l'administrateur de la bande, les agents de la paix, les employés à temps partiel (emploi d'été), et autres personnes non incluses dans la définition d'employés à l'article 107 du Code»).

Dans sa demande d'accréditation attaquée en l'espèce, le syndicat mis-en-cause désigne l'employeur comme suit: «Le conseil de la bande indienne de Saint-Regis, Cornwall (Ontario)». Il décrit également en termes généraux la nature de l'entreprise de l'employeur comme suit: «la gestion et l'administration de la réserve indienne de Saint-Regis». Au cours des procédures menant à l'accréditation, ni les requérants en l'espèce ni le conseil de la bande ne sont intervenus pour s'opposer à la demande d'accréditation et n'ont déposé aucune

¹ [1980] 1 R.C.S. 1031.

the Band Council refused to respond to notices to bargain.

A rather extensive recital of the history and background of this matter is to be found in the reasons for decision of the respondent Board dated November 10, 1978, which, along with Attachments A to J thereto inclusive were made part of the material upon which this application is to be decided, by order of the Court at the outset of the hearing of this application before us, and with the consent of all the parties appearing before the Court at that hearing. I do not consider it necessary to repeat that recital in these reasons. After this recital, the Board stated that the applicant then before it (described in the style of cause of the Board's reasons as "Iroquois of St. Regis Indian Band") was requesting the Board to review the certification order of August 29, 1972 pursuant to the provisions of section 119 of the *Canada Labour Code*².

The Board then proceeded to summarize the applicant's grounds for asking for a section 119 review as follows [33 di 451, at page 478]:

Applicant raises the lack of jurisdiction in the Board as the fundamental reason to obtain that said order of certification be rescinded. Applicant argues that the Board is without jurisdiction to deal with the employment of Indian persons on or in respect to Indian reserves.

Subsidiarily the applicant submits that the employer is not the Council but the Band, since in its view the Council cannot be an employer under the terms of section 107 of the Code.

The Board then proceeded to dismiss the section 119 application for review, stating as follows [on the same page]:

This Board is not unmindful of the avowed intentions of both the principal parties to this case to have the issue of jurisdiction aired before the highest Courts in the land, no matter what decision this Board arrives at, nor is it ignoring the declaration by the Public Service Alliance of Canada that the question of jurisdiction had become paramount and far more important than the fate of the actual bargaining unit involved.

² Said section 119 reads as follows:

119. The Board may review, rescind, amend, alter or vary any order or decision made by it, and may rehear any application before making an order in respect of the application.

observation à cet égard. Une fois l'accréditation accordée, toutefois, le conseil de la bande refusa de se conformer aux mises en demeure de négocier.

On trouve un exposé plutôt détaillé de l'histoire et du contexte de cette question dans les motifs de la décision du Conseil intimé datés du 10 novembre 1978, motifs qui, avec les annexes A à J inclusivement jointes à ceux-ci, font partie des éléments d'après lesquels il doit être statué sur la présente demande; ceci, en vertu d'une ordonnance de la Cour au début de l'audition de la présente demande et avec le consentement de toutes les parties ayant comparu devant la Cour à cette audition. Je ne crois pas nécessaire de reprendre cet exposé dans les présents motifs. Après avoir fait ledit exposé, le Conseil a déclaré que la requérante qui lui avait soumis la demande (appelé, dans l'intitulé de la cause en tête des motifs du Conseil: «Bande iroquoise de Saint-Regis») lui demandait, en vertu des dispositions de l'article 119 du *Code canadien du travail*² de reviser l'ordonnance d'accréditation datée du 29 août 1972.

Le Conseil résuma comme suit les moyens invoqués par la requérante à l'appui de sa demande de révision visée à l'article 119 [33 di 451, à la page 478]:

Le manque de compétence du Conseil est la raison fondamentale qu'invoque la requérante pour obtenir l'annulation de ladite ordonnance d'accréditation. La requérante soutient que le Conseil n'a pas la compétence pour statuer sur l'emploi des Indiens dans le cadre des Réserves indiennes.

En second lieu, la requérante soutient que l'employeur n'est pas le Conseil de Bande, mais la Bande, puisqu'à son avis, le Conseil de Bande ne peut pas être un employeur selon l'article 107 du Code.

Ensuite le Conseil rejeta en ces termes la demande de révision [à la même page]:

Le Conseil ne peut ignorer les intentions avouées des deux parties principales à la présente affaire, qui sont de soumettre cette question de compétence devant les plus hautes Cours du pays, quelle que soit la décision à laquelle arrive le Conseil, non plus qu'il ne dédaigne la déclaration de l'Alliance de la Fonction publique du Canada selon laquelle cette question est devenue primordiale et qu'elle a beaucoup plus d'importance que le sort de l'unité de négociation concernée.

² L'article 119 est ainsi rédigé:

119. Le Conseil peut reviser, annuler ou modifier toute décision ou ordonnance rendue par lui et peut entendre à nouveau toute demande avant de rendre une ordonnance relative à cette dernière.

In conclusion, the Board is dismissing this application. There is nothing in the evidence nor in the jurisprudence referred to which urges this Board to rescind the ordinance issued by its predecessor.

Furthermore, the Board concludes that the difficult question of defining the exact status of the Council is resolved by the Board in not finding any compelling reason to modify the description of the bargaining unit by substituting the name of the Band for that of its Council, as the employer.

At the hearing before us, counsel for the petitioners raised, essentially, the same two issues as were raised before the respondent Board. In support of his first submission, counsel for the petitioners placed much reliance on the reasons for judgment given by Mr. Justice Beetz for the majority in the recent Supreme Court of Canada case of *Four B Manufacturing Limited v. United Garment Workers of America*³. Four B was an Ontario corporation, carrying on the business of sewing shoe uppers under contract for a shoe manufacturing Company, the business of the Company being conducted on an Indian reserve populated by a band of Indians. All of the Corporation's issued shares were held by four brothers, all being members of the Band. The Company was in no way owned or controlled by the Band Council which had no share in its profits. At issue in the Supreme Court of Canada was the jurisdiction of the Ontario Labour Relations Board to certify a bargaining agent with respect to employees of the Company's plant on the reserve and to make another order directing the Company to reinstate four of its employees.

The portions of the reasons of Mr. Justice Beetz relied on by counsel for the petitioners herein read as follows [at pages 1045-1052]:

The issue is whether *The Labour Relations Act* applies to the activities of *Four B* and its employees and the *Board* had jurisdiction to make the two decisions under review.

In my view the established principles relevant to this issue can be summarized very briefly. With respect to labour relations, exclusive provincial legislative competence is the rule, exclusive federal competence is the exception. The exception comprises, in the main, labour relations in undertakings, services and businesses which, having regard to the functional test of the nature of their operations and their normal activities, can

En conclusion, le Conseil rejette la requête. Il n'y a rien dans la preuve ni dans la jurisprudence invoquée qui incite le Conseil à annuler l'ordonnance rendue par son prédécesseur.

Par ailleurs, le Conseil conclut que le difficile problème consistant à définir le statut exact du Conseil de Bande est résolu du fait qu'il ne trouve pas de raison sérieuse qui l'induit à modifier la description de l'unité de négociation en substituant comme employeur le nom de la Bande à celui du Conseil de Bande.

A l'audition, l'avocat des requérants a soulevé essentiellement les deux mêmes questions que celles qui avaient été soulevées devant le Conseil intimé. A l'appui de sa première prétention, l'avocat des requérants s'est surtout fondé sur les motifs du jugement majoritaire prononcés par le juge Beetz dans l'arrêt récent de la Cour suprême du Canada intitulé *Four B Manufacturing Limited c. Les Travailleurs unis du vêtement d'Amérique*³. Four B était une société ontarienne dont l'activité consistait à coudre des empeignes en vertu d'un contrat conclu avec une société de fabrication de souliers, les activités de la société étant installées dans une réserve indienne où habitait une bande d'Indiens. Toutes les actions émises de la société étaient détenues par quatre frères, tous membres de la bande. La société n'était en aucune façon la propriété ou sous le contrôle du conseil de bande, qui ne participait pas à ses bénéfices. La question en litige soumise à la Cour suprême du Canada était de savoir si la Commission des relations de travail de l'Ontario avait compétence pour accréditer un agent négociateur relativement aux employés de l'usine de la société se trouvant dans la réserve et pour rendre une autre ordonnance enjoignant à cette même société de réintégrer quatre de ses employés.

La partie des motifs du jugement du juge Beetz sur laquelle se fonde l'avocat des requérants en l'espèce est ainsi rédigée [aux pages 1045 à 1052]:

La question en litige est de savoir si *The Labour Relations Act* s'applique à l'activité de *Four B* et à ses employés et si la *Commission* était compétente pour rendre les deux décisions en cause.

À mon avis, les principes établis pertinents à cette question peuvent être résumés très brièvement. En ce qui a trait aux relations de travail, la compétence législative provinciale exclusive est la règle, la compétence fédérale exclusive est l'exception. L'exception comprend, principalement, les relations de travail relatives aux entreprises, services et affaires qui, compte tenu du critère fonctionnel de la nature de leur exploitation et

³ [1980] 1 S.C.R. 1031.

³ [1980] 1 R.C.S. 1031.

be characterized as federal undertakings, services or businesses: *Toronto Electric Commissioners v. Snider* ([1925] A.C. 396); *In the matter of a reference as to the validity of the Industrial Relations and Disputes Investigation Act* ([1955] S.C.R. 529), (the *Stevedoring* case); *In the matter of a reference as to the application of the Minimum Wage Act of Saskatchewan to an employee of a Revenue Post Office* ([1948] S.C.R. 248); *Commission du Salaire Minimum v. Bell Telephone Company of Canada* ([1966] S.C.R. 767); *Agence Maritime Inc. v. Conseil Canadien des Relations Ouvrières* ([1969] S.C.R. 851); *The Letter Carriers' Union of Canada v. Canadian Union of Postal Workers* ([1975] 1 S.C.R. 178); *Canada Labour Relations Board, Public Alliance of Canada v. City of Yellowknife* ([1977] 2 S.C.R. 729); *Construction Montcalm Inc. v. Minimum Wage Commission* ([1979] 1 S.C.R. 754).

There is nothing about the business or operation of *Four B* which might allow it to be considered as a federal business: the sewing of uppers on sport shoes is an ordinary industrial activity which clearly comes under provincial legislative authority for the purposes of labour relations. Neither the ownership of the business by Indian shareholders, nor the employment by that business of a majority of Indian employees, nor the carrying on of that business on an Indian reserve under a federal permit, nor the federal loan and subsidies, taken separately or together, can have any effect on the operational nature of that business. By the traditional and functional test, therefore, *The Labour Relations Act* applies to the facts of this case, and the *Board* has jurisdiction.

What is submitted on behalf of appellant is that the matter to be regulated in the case at bar is the civil rights of Indians on a reserve; that this matter falls under the exclusive legislative authority of Parliament to make laws relating to "Indians and Lands reserved for the Indians" pursuant to s. 91.24 of the *British North America Act, 1867*; that provincial law is inapplicable to this matter even in the absence of relevant federal law; and, alternatively, that the field is occupied by the paramount provisions of the *Canada Labour Code*, R.S.C. 1970, c. L-1. It is argued that the functional test is inappropriate and ought to be disregarded where legislative competence is conferred not in terms relating to physical objects, things or systems, but to persons or groups of persons such as Indians or aliens.

I cannot agree with these submissions.

The functional test is a particular method of applying a more general rule namely, that exclusive federal jurisdiction over labour relations arises only if it can be shown that such jurisdiction forms an integral part of primary federal jurisdiction over some other federal object: the *Stevedoring* case.

Given this general rule, and assuming for the sake of argument that the functional test is not conclusive for the purposes of this case, the first question which must be answered in order to deal with appellant's submissions is whether the power to regulate the labour relations in issue forms an integral part of primary federal jurisdiction over Indians and Lands reserved for the Indians. The second question is whether Parliament has occupied the field by the provisions of the *Canada Labour Code*.

de leur activité normale, peuvent être qualifiés d'entreprises, de services ou d'affaires de compétence fédérale: *Toronto Electric Commissioners v. Snider* ([1925] A.C. 396); *Dans l'affaire d'un renvoi relatif à la validité de la Loi sur les relations industrielles et sur les enquêtes visant les différends du travail* ([1955] R.C.S. 529); *Dans l'affaire d'un renvoi relatif à l'application de la Loi du salaire minimum de la Saskatchewan à un employé d'un bureau de poste à commission* ([1948] R.C.S. 248); *Commission du Salaire minimum c. Bell Canada* ([1966] R.C.S. 767); *Agence Maritime Inc. c. Conseil Canadien des Relations Ouvrières* ([1969] R.C.S. 851); *Union des facteurs du Canada c. Syndicat des postiers du Canada* ([1975] 1 R.C.S. 178); *Le Conseil canadien des relations du travail, l'Alliance de la Fonction publique du Canada c. La ville de Yellowknife* ([1977] 2 R.C.S. 729); *Construction Montcalm Inc. c. La Commission du salaire minimum* ([1979] 1 R.C.S. 754).

Rien dans l'affaire ou l'exploitation de *Four B* ne pourrait permettre de la considérer comme une affaire de compétence fédérale: la couture d'empeignes sur des souliers de sport est une activité industrielle ordinaire qui relève nettement du pouvoir législatif provincial sur les relations de travail. Ni la propriété de l'entreprise par des actionnaires indiens, ni l'embauchage par cette entreprise d'une majorité d'employés indiens, ni l'exploitation de cette entreprise sur une réserve indienne en vertu d'un permis fédéral, ni le prêt et les subventions du fédéral, pris séparément ou ensemble, ne peuvent avoir d'effet sur la nature de l'exploitation de cette entreprise. Donc, compte tenu du critère fonctionnel et traditionnel, *The Labour Relations Act* s'applique aux faits de l'espèce et la *Commission* a compétence.

On prétend au nom de l'appelante qu'on a voulu réglementer en l'espèce les droits civils des Indiens sur une réserve; que cette question relève du pouvoir exclusif du Parlement de légiférer sur «les Indiens et les terres réservées aux Indiens» en vertu du par. 91.24 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*; que la loi provinciale est inapplicable à cette question même en l'absence d'une loi fédérale pertinente; et, subsidiairement, que ce champ est occupé par les dispositions prépondérantes du *Code canadien du travail*, S.R.C. 1970, chap. L-1. On fait valoir que le critère fonctionnel est inapproprié et devrait être écarté lorsque la compétence législative est attribuée non pas en des termes se rapportant à des objets matériels, à des choses ou à des systèmes, mais à des personnes ou groupes de personnes comme les Indiens ou les aubains.

Je ne peux accepter ces prétentions.

Le critère fonctionnel est une méthode particulière d'application d'une règle plus générale, savoir, que la compétence fédérale exclusive en matière de relations de travail n'existe que si l'on peut établir qu'elle fait partie intégrante de sa compétence principale sur une autre matière fédérale: l'arrêt *Stevedoring*.

Vu cette règle générale, et si l'on présume, pour les besoins de la cause, que le critère fonctionnel n'est pas décisif en l'espèce, la première question à laquelle il faut répondre pour se prononcer sur les prétentions de l'appelante est de savoir si le pouvoir de réglementer les relations de travail en question fait partie intégrante de la compétence fédérale principale sur les Indiens et les terres réservées aux Indiens. La seconde question est de savoir si le Parlement a occupé le champ par les dispositions du *Code canadien du travail*.

In my opinion, both questions must be answered in the negative.

I think it is an oversimplification to say that the matter which falls to be regulated in the case at bar is the civil rights of Indians. The matter is broader and more complex: it involves the rights of Indians and non-Indians to associate with one another for labour relations purposes, purposes which are not related to "Indianness"; it involves their relationship with the United Garment Workers of America or some other trade union about which there is nothing inherently Indian; it finally involves their collective bargaining with an employer who happens to be an Ontario corporation, privately owned by Indians, but about which there is nothing specifically Indian either, the operation of which the Band has expressly refused to assume and from which it has elected to withdraw its name.

But even if the situation is considered from the sole point of view of Indian employees and as if the employer were an Indian, neither Indian status is at stake nor rights so closely connected with Indian status that they should be regarded as necessary incidents of status such for instance as registrability, membership in a band, the right to participate in the election of Chiefs and Band Councils, reserve privileges, etc. For this reason, I come to the conclusion that the power to regulate the labour relations in issue does not form an integral part of primary federal jurisdiction over Indians or Lands reserved for the Indians. Whether Parliament could regulate them in the exercise of its ancillary powers is a question we do not have to resolve any more than it is desirable to determine in the abstract the ultimate reach of potential federal paramountcy.

The conferring upon Parliament of exclusive legislative competence to make laws relating to certain classes of persons does not mean that the totality of these persons' rights and duties comes under primary federal competence to the exclusion of provincial laws of general application. In *Union Colliery Company of British Columbia v. Bryden* ([1899] A.C. 580), the *British Columbia Coal Mines Regulations Act, 1890* provided that "no boy under the age of twelve years, and no woman and girl of any age shall be employed in or allowed to be for the purpose of employment in any mine to which the *Act* applies, below ground". The provision was amended by the insertion of the words "and no Chinaman" after the words "and no woman and girl of any age". The amendment was held to be *ultra vires* of the Province as relating to naturalization and aliens. But it was never suggested that the general prohibition to employ boys under the age of twelve years and women and girls of any age in any mine was not applicable to naturalized persons and aliens including persons of Chinese extraction.

A similar reasoning must prevail with respect to the application of provincial laws to Indians, as long as such laws do not single out Indians nor purport to regulate them *qua* Indians, and as long also as they are not superseded by valid federal law. In this connection, it must be noted that whereas the *Indian Act*, R.S.C. 1970, c. 1-6, regulates certain Indian civil rights such as the right to make a will and the distribution of property on intestacy, it does not provide for the regulation of the labour relations of Indians with one another or with non-Indians. Nor

A mon avis il faut répondre à ces deux questions par la négative.

Je crois que dire que la question à régler en l'espèce est celle des droits civils des Indiens est une simplification excessive. La question est plus vaste et plus complexe: elle met en cause les droits des Indiens et des non-Indiens de s'associer entre eux à des fins de relations de travail, fins qui sont sans rapport avec la quiddité indienne; elle met en cause leurs relations avec les Travailleurs unis du vêtement d'Amérique ou quelque autre syndicat qui n'ont rien de proprement indien; elle met en cause finalement leur convention collective avec un employeur qui se trouve être une compagnie ontarienne appartenant à titre privé à des Indiens, mais qui n'a rien non plus de spécifiquement indien; la bande a expressément refusé d'en assumer l'exploitation et a décidé de lui retirer son nom.

Mais même si l'on examine la situation du seul point de vue des employés indiens et comme si l'employeur était un Indien, cela ne met en jeu ni le statut d'Indien ni des droits si intimement liés au statut d'Indien qu'ils devraient en être considérés comme des accessoires indissociables comme, par exemple, la possibilité d'être enregistré, la qualité de membre d'une bande, le droit de participer à l'élection des chefs et des conseils de bande, les privilèges relatifs à la réserve, etc. Pour cette raison je conclus que le pouvoir de régler les relations de travail en question ne fait pas partie intégrante de la compétence fédérale principale sur les Indiens ou les terres réservées aux Indiens. La question de savoir si le Parlement pourrait les réglementer dans l'exercice de ses pouvoirs accessoires est une question que nous n'avons pas à résoudre sauf dans la mesure où sa solution est utile pour déterminer en théorie la portée ultime d'une suprématie fédérale potentielle.

L'attribution au Parlement de la compétence législative exclusive de faire des lois relatives à certaines catégories de personnes ne signifie pas que la totalité des droits et obligations de ces personnes relève de la compétence fédérale principale à l'exclusion des lois provinciales d'application générale. Dans *Union Colliery Company of British Columbia v. Bryden* ([1899] A.C. 580), la *British Columbia Coal Mines Regulations Act, 1890* prévoyait que [TRADUCTION] «aucun garçon de moins de douze ans et aucune femme ou jeune fille, quel que soit son âge, ne pourront travailler, ou être placés dans le but d'effectuer un travail sous terre, dans une mine à laquelle la présente loi s'applique». La disposition a été modifiée pour y ajouter les mots [TRADUCTION] «et aucun Chinois» après les mots «et aucune femme ou jeune fille, quel que soit son âge». La modification a été jugée *ultra vires* de la province parce qu'elle portait sur la naturalisation et les aubains. Mais on n'a jamais prétendu que l'interdiction générale d'embaucher des garçons de moins de douze ans, des femmes et des jeunes filles, quel que soit leur âge, dans une mine ne s'appliquait pas aux personnes naturalisées et aux aubains y compris ceux d'origine chinoise.

Un raisonnement semblable doit prévaloir relativement à l'application des lois provinciales aux Indiens, en autant que ces lois ne visent pas uniquement les Indiens ni ne prétendent leur imposer une réglementation en tant qu'Indiens, et à la condition aussi qu'elles ne soient pas supplantées par une loi fédérale valide. À ce propos, il faut souligner qu'alors que la *Loi sur les Indiens*, S.R.C. 1970, chap. 1-6, réglemente certains droits civils des Indiens, comme le droit de faire un testament et la distribution des biens *ab intestat*, elle ne prévoit pas la régle-

does the *Canada Labour Code* so provide, as we shall see later. These labour relations accordingly remain subject to laws of general application in force in the Province as is contemplated by s. 88 of the *Indian Act*:

88. Subject to the terms of any treaty and any other Act of the Parliament of Canada, all laws of general application from time to time in force in any province are applicable to and in respect of Indians in the province, except to the extent that such laws are inconsistent with this Act or any order, rule, regulation or by-law made thereunder, and except to the extent that such laws make provision for any matter for which provision is made by or under this Act.

Counsel for appellant has also stressed that the civil rights in issue are not only the civil rights of Indians, but Indian civil rights exercised on a reserve. The import of this submission, as I understand it, is that the exclusive character of federal jurisdiction is somehow reinforced because it is derived from two related heads of federal authority instead of one, federal authority over Indians and over Lands reserved for the Indians.

In my view, this submission is an attempt to revive the enclave theory of the reserves in a modified version: provincial laws would not apply to Indians on reserves although they might apply to others. The enclave theory has been rejected by this Court in *Cardinal v. Attorney General for Alberta* ([1974] S.C.R. 695 and I see no reason to revive it even in a limited form. Section 91.24 of the *British North America Act, 1867* assigns jurisdiction to Parliament over two distinct subject matters, Indians and Lands reserved for the Indians, not Indians on Lands reserved for the Indians. The power of Parliament to make laws in relation to Indians is the same whether Indians are on a reserve or off a reserve. It is not reinforced because it is exercised over Indians on a reserve any more than it is weakened because it is exercised over Indians off a reserve. (See Kenneth Lysyk, "The Unique Constitutional Position of the Canadian Indian" (1967), 45 *Can. Bar Rev.* 513 at p. 515).

I attach little importance to the permit under which *Four B* occupies the premises. *Four B* could not trespass, there or anywhere else. It would have required a permit or a licence from the Crown to occupy Crown land outside a reserve. It is true that the permit may be cancelled and that it cannot be renewed without the consent of the Band Council. But, should this occur, it is not inconceivable that *Four B* would move its plant a few feet off the reserve and, with the same employees, continue the operation of the same business with the same overall purpose and effect. I am inclined to think that if this had occurred to start with, no constitutional or jurisdictional problem would have arisen.

I do not see much substance either in the argument that *Four B* was federally subsidized. The Government of Canada subsidizes a great many industries without Parliament thereby acquiring the power to regulate their labour relations.

mentation des relations de travail des Indiens entre eux ou avec des non-Indiens. Comme nous le verrons plus tard, il en est de même du *Code canadien du travail*. Par conséquent, ces relations de travail demeurent assujetties aux lois d'application générale en vigueur dans la province tel que le prévoit l'art. 88 de la *Loi sur les Indiens*:

88. Sous réserve des dispositions de quelque traité et de quelque autre loi du Parlement du Canada, toutes lois d'application générale et en vigueur, à l'occasion, dans une province sont applicables aux Indiens qui s'y trouvent et à leur égard, sauf dans la mesure où lesdites lois sont incompatibles avec la présente loi ou quelque arrêté, ordonnance, règle, règlement ou statut administratif établi sous son régime, et sauf dans la mesure où ces lois contiennent des dispositions sur toute question prévue par la présente loi ou y ressortissant.

L'avocat de l'appelante a également fait valoir que les droits civils en question ne sont pas uniquement les droits civils des Indiens, mais les droits civils indiens exercés sur une réserve. Le sens de cette prétention, si je comprends bien, est que le caractère exclusif de la compétence fédérale est d'une certaine façon renforcé parce qu'il découle de deux chefs connexes de compétence fédérale et non d'un seul, la compétence fédérale sur les Indiens et sur les terres réservées aux Indiens.

À mon avis, cette prétention cherche à faire renaître, dans une version modifiée, la théorie de l'enclave des réserves: les lois provinciales ne s'appliqueraient pas aux Indiens sur les réserves bien qu'elles puissent s'appliquer à d'autres. Cette Cour a rejeté la théorie de l'enclave dans l'arrêt *Cardinal c. Procureur général de l'Alberta* ([1974] 1 R.C.S. 695) et je ne vois aucune raison de la faire renaître même dans une forme limitée. Le paragraphe 91.24 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867* attribue au Parlement compétence sur deux matières distinctes, les Indiens et les terres réservées aux Indiens, non pas les Indiens sur les terres réservées aux Indiens. Le pouvoir du Parlement de faire des lois relatives aux Indiens est le même, que les Indiens soient sur une réserve ou à l'extérieur d'une réserve. Il n'a pas plus de force parce qu'il vise des Indiens sur une réserve qu'il n'est amoindri parce qu'il vise des Indiens à l'extérieur d'une réserve. (Voir Kenneth Lysyk, «The Unique Constitutional Position of the Canadian Indian» (1967), 45 *R. du B. Can.* 513, à la p. 515.)

J'accorde peu d'importance au permis en vertu duquel *Four B* occupe les locaux. *Four B* ne pouvait pas violer le droit de propriété là ni ailleurs. Il aurait fallu une autorisation ou un permis de Sa Majesté pour occuper des terres de Sa Majesté à l'extérieur d'une réserve. Il est vrai que le permis peut être annulé et qu'il ne peut être renouvelé sans le consentement du conseil de bande. Mais, dans cette éventualité, il n'est pas inconcevable que *Four B* déménage son usine à quelques pieds hors de la réserve et, avec les mêmes employés, poursuive l'exploitation de la même entreprise avec globalement le même but et le même effet. Je suis porté à croire que si cela s'était produit au départ, aucun problème constitutionnel ou juridictionnel ne se serait posé.

Je n'accorde pas non plus beaucoup de valeur à l'argument fondé que *Four B* a reçu des subventions du fédéral. Le gouvernement du Canada subventionne de très nombreuses industries sans que le Parlement acquière par le fait même le pouvoir de réglementer leurs relations de travail.

There remains one last point namely whether the *Canadian Labour Code* occupies the field. The key provisions are s. 108(1) and s. 2 which read as follows:

108. (1) This Division applies in respect of employees who are employed upon or in connection with the operation of any federal work, undertaking or business and in respect of the employers of all such employees in their relations with such employees, and in respect of trade unions and employers' organizations composed of such employees or employers.

2. In this Act

"federal work, undertaking or business" means any work, undertaking or business that is within the legislative authority of the Parliament of Canada, including without restricting the generality of the foregoing:

(a) a work, undertaking or business operated or carried on for or in connection with navigation and shipping, whether inland or maritime, including the operation of ships and transportation by ship anywhere in Canada;

(b) a railway, canal, telegraph or other work or undertaking connecting any province with any other or others of the provinces, or extending beyond the limits of a province;

(c) a line of steam or other ships connecting a province with any other or others of the provinces, or extending beyond the limits of a province;

(d) a ferry between any province and any other province or between any province and any other country other than Canada;

(e) aerodromes, aircraft or a line of air transportation;

(f) a radio broadcasting station;

(g) a bank;

(h) a work or undertaking that, although wholly situated within a province, is before or after its execution declared by the Parliament of Canada to be for the general advantage of Canada or for the advantage of two or more of the provinces; and

(i) a work, undertaking or business outside the exclusive legislative authority of provincial legislatures;

In my opinion, the *Canada Labour Code* does not provide for this case. Under functional test *Four B* is not a federal work, undertaking or business, within the meaning of the *Canada Labour Code*. But should we have to solve the problem on the basis suggested by appellant, that is on the basis that Indians are "federal persons", I would adopt the following reason of Morden J. in the Divisional Court:

Section 108 of the *Code*, by its language, is directed at federal activities, operations or functions and not at the position of individuals, or a class of individuals, who might be considered to be "federal" persons or at their relationships. The latter is not the subject matter of the section. (Contrast the method of defining the application of the *Public Service Staff Relations Act*, R.S.C. 1970, c. P-35, which is applicable to "all portions of the Public Service" (s. 3), and, also, the provisions of s. 109 of the *Code* applicable "in respect of any corporation established to perform any function or duty on behalf of the Government of Canada and in respect of employees of any such corporation").

Il reste un dernier point, savoir, si le *Code canadien du travail* occupe ce champ. Les dispositions-clé sont le par. 108(1) et l'art. 2 dont voici le texte:

108. (1) La présente Division s'applique aux employés dans le cadre d'une entreprise fédérale, aux patrons de ces employés dans leurs rapports avec ces derniers, ainsi qu'aux organisations patronales et aux syndicats composés de ces patrons ou de ces employés respectivement.

2. Dans la présente loi

«entreprise, affaire ou ouvrage de compétence fédérale» ou «entreprise fédérale» signifie tout ouvrage, entreprise ou affaire ressortissant au pouvoir législatif du Parlement du Canada, y compris, sans restreindre la généralité de ce qui précède:

a) tout ouvrage, entreprise ou affaire réalisé ou dirigé dans le cadre de la navigation (intérieure ou maritime), y compris la mise en service de navires et le transport par navire partout au Canada;

b) tout chemin de fer, canal, télégraphe ou autre ouvrage ou entreprise reliant une province à une ou plusieurs autres, ou s'étendant au-delà des limites d'une province;

c) toute ligne de navires à vapeur ou autres, reliant une province à une ou plusieurs autres ou s'étendant au-delà des limites d'une province;

d) tout service de transbordeurs entre provinces ou entre une province et un pays autre que le Canada;

e) tout aéroport, aéronef ou ligne de transport aérien;

f) toute station de radiodiffusion;

g) toute banque;

h) tout ouvrage ou entreprise que le Parlement du Canada déclare (avant ou après son achèvement) être à l'avantage du Canada en général, ou de plus d'une province, bien que situé entièrement dans les limites d'une province; et

i) tout ouvrage, entreprise ou affaire ne ressortissant pas au pouvoir législatif exclusif des législatures provinciales;

À mon avis, le *Code canadien du travail* ne prévoit pas ce cas-ci. En vertu du critère fonctionnel, *Four B* n'est pas une entreprise, affaire ou ouvrage de compétence fédérale au sens du *Code canadien du travail*. Mais, si nous devons résoudre le problème sur le fondement proposé par l'appelante, savoir, que les Indiens sont «des personnes fédérales», j'adopterais le passage suivant des motifs du juge Morden de la Cour divisionnaire:

[TRADUCTION] Par ses termes, l'art. 108 du *Code* vise des activités, des opérations ou des fonctions fédérales et non la situation de personnes, ou d'une catégorie de personnes, qui pourraient être considérées comme des personnes «fédérales», ni leurs relations. Ce dernier point n'est pas l'objet de l'article, (comparer avec la façon de définir le champ d'application de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, S.R.C. 1970, chap. P-35, qui vise «tous les éléments de la Fonction publique» (art. 3), et, également, l'art. 109 du *Code* applicable «à toute corporation établie pour accomplir quelque fonction pour le compte du gouvernement du Canada ainsi qu'aux employés d'une telle corporation»).

As I read the above quoted reasons of Beetz J., "exclusive federal competence" in relation to labour relations refers largely to "labour relations in undertakings, services and businesses which, having regard to the functional test of the nature of their operations and their normal activities, can be characterized as federal undertakings, services or businesses . . .". It is accordingly necessary, in my view, applying the functional test adopted by Beetz J. to determine the nature of the work being performed by the unit of employees in question. Attachment C to the reasons for decision of the respondent Board referred to *supra* appears to be an organization chart which is instructive as to the nature of the work performed by the subject unit of employees. Attachment D, which is a list of the employees appears to confirm the information shown on Attachment C. From this evidence, it is clear that these employees are engaged in education administration, the administration of Indian lands and estates, the administration of welfare, the administration of housing, school administration, public works, the administration of an old age home, maintenance of roads, maintenance of schools, maintenance of water and sanitation services, garbage collection, etc. Thus bus drivers, garbage collectors, teachers, carpenters, stenographers, housing clerks, janitors and road crews comprise, *inter alia*, the unit of employees in question. In my view, it is correct to characterize the function of this unit generally as being almost entirely concerned with the administration of the St. Regis Band of Indians and to say that its entire function is governmental in nature and comes under the jurisdiction of the *Indian Act*. It is also instructive to peruse the various provisions of the *Indian Act* to determine the extent to which an Indian band and its council are involved in the administration of the affairs of an Indian band to which, as is the case here, the *Indian Act* applies. Section 20 states that no Indian is lawfully in possession of land in a reserve unless such possession is allotted to him by the band council and then approved by the Minister. Section 24 enables an Indian lawfully in possession of reserve lands to transfer that right to possession to another band member or to the band itself with the Minister's approval. Section 25 provides that, in certain circumstances, an Indian's right to possession of reserve lands shall revert to the band. Section 34 imposes a duty upon a band to maintain the roads, bridges, ditches and fences

Il ressort des motifs précités du juge Beetz que la «compétence fédérale exclusive» en matière de relations de travail vise principalement «les relations de travail relatives aux entreprises, services et affaires qui, compte tenu du critère fonctionnel de la nature de leur exploitation et de leur activité normale, peuvent être qualifiés d'entreprises, de services ou d'affaires de compétence fédérale . . .». Il est donc nécessaire, d'après moi, aux fins de l'application du critère fonctionnel adopté par le juge Beetz, de déterminer la nature du travail exécuté par l'unité d'employés en question. L'annexe C des motifs de la décision du Conseil intimé mentionné ci-dessus semble être un organigramme qui est instructif quant à la nature du travail exécuté par l'unité d'employés en question. L'annexe D, une liste des employés, semble confirmer les renseignements que l'on trouve dans l'annexe C. D'après ces éléments de preuve, il est clair que les employés s'occupent d'administration en matière d'éducation, de l'administration de terres et de patrimoines d'Indiens, de l'administration du bien-être, de l'administration en matière d'habitation, d'administration scolaire, de travaux publics, de l'administration d'un foyer pour personnes âgées, de l'entretien des routes, de l'entretien d'écoles, de l'entretien du système d'approvisionnement en eau et du système sanitaire, de l'enlèvement des ordures ménagères, etc. Ainsi les chauffeurs d'autobus, les éboueurs, les enseignants, les menuisiers, les sténographes, les préposés à l'habitation, les concierges et les équipes d'entretien des routes composent, entre autres, l'unité des employés en cause. J'estime qu'on peut définir les fonctions de cette unité, en termes généraux, comme se rapportant presque exclusivement à l'administration de la bande d'Indiens de Saint-Regis et dire que toutes ces fonctions sont de nature gouvernementale et relèvent de la *Loi sur les Indiens*. Il est également instructif de parcourir les diverses dispositions de la *Loi sur les Indiens* pour déterminer dans quelle mesure une bande d'Indiens et son conseil participent à l'administration des affaires d'une bande d'Indiens à laquelle, comme en l'espèce, s'applique la *Loi sur les Indiens*. L'article 20 prévoit qu'un Indien n'est légalement en possession d'une terre dans une réserve que si la possession lui en a été accordée par le conseil de la bande avec l'approbation subséquente du Ministre. L'article 24 prévoit qu'un Indien qui est légalement en possession d'une terre

within the reserve occupied by that band. Section 37 provides that reserve lands shall not be sold, alienated, leased or otherwise disposed of unless they have been surrendered to the Crown by the band. Section 39 details the procedure to be followed by a band in making such a surrender. Section 58 enables the Minister, with the consent of the band council, to improve, cultivate or lease uncultivated or unused reserve lands. Under this section, the Minister is empowered, with the consent of the band council, to dispose of sand, gravel, clay and other non-metallic substances upon or under reserve lands. Section 59 empowers the Minister, with the consent of the band council, to reduce or adjust the amount payable to the Crown in respect of the sale, lease or other disposition of surrendered reserve lands and furthermore, to reduce or adjust the amount payable to the band by an Indian in respect of a loan made to the Indian from band funds. Section 60 empowers the Governor in Council to grant to a band, at the request of that band, the right to exercise such control and management over reserve lands as the Governor in Council considers desirable. Counsel advised us that no such Order in Council subsists with respect to the St. Regis Indian Band. Sections 61 to 69 inclusive of the Act deal with the management of Indian moneys. Section 64 empowers the Minister, with the consent of the band council, to expend capital moneys of the band for various purposes: to distribute per capita to band members portions of the proceeds of sale of surrendered lands; for the construction and maintenance of roads, bridges, ditches, water courses and outer boundary fences; to purchase land for use by the band as a reserve or an addition to a reserve; to purchase for the band the interest of a band member in reserve lands; to purchase livestock and farm machinery for the band; to construct and maintain permanent improvements on the reserve; to make loans to band members; to meet expenses necessarily incidental to the management of reserve lands and band property; to construct houses for band members and to make loans to band members for building purposes; and generally, for any other purpose for the benefit of the band, in the opinion of the Minister. Section 66 empowers the Minister, with the consent of the band council to expend revenue moneys of the band for a number of purposes. Section 69 empowers the Governor in Council to allow a band to

dans une réserve peut, avec l'approbation du Ministre, transférer ce droit à la bande ou à un autre membre de celle-ci. L'article 25 prévoit que dans certaines circonstances, le droit d'un Indien à la possession d'une terre retourne à la bande. L'article 34 impose à la bande l'obligation d'assurer l'entretien des routes, ponts, fossés et clôtures dans la réserve qu'elle occupe. L'article 37 prévoit que les terres dans une réserve ne doivent être vendues, aliénées ni louées, ou qu'il ne doit en être autrement disposé, que si elles ont été cédées à Sa Majesté par la bande. L'article 39 prévoit les modalités auxquelles doit se conformer la bande pour faire une telle cession. L'article 58 autorise le Ministre, avec le consentement du conseil de la bande, à améliorer, cultiver ou louer un terrain inculte ou inutilisé. En vertu de ce même article, le Ministre peut, avec le consentement du conseil de la bande, disposer du sable, du gravier, de la glaise et des autres substances non métalliques qui se trouvent sur des terres ou dans le sous-sol d'une réserve. L'article 59 autorise le Ministre, avec le consentement du conseil de la bande, à réduire ou ajuster le montant payable à Sa Majesté relativement à la vente, location ou autre aliénation de terres situées dans une réserve qui sont cédées et en outre, à réduire ou ajuster le montant qu'un Indien doit payer à la bande pour un prêt consenti à cet Indien sur les fonds de la bande. L'article 60 autorise le gouverneur en conseil à accorder à la bande qui en fait la demande le droit d'exercer, sur des terres situées dans une réserve qu'elle occupe, tels contrôle et administration qu'il estime désirables. L'avocat nous a signalé qu'il ne subsiste aucun décret en conseil semblable pour ce qui concerne la bande d'Indiens de Saint-Regis. Les articles 61 à 69 inclusivement concernent l'administration des deniers des Indiens. En vertu de l'article 64, le Ministre peut, avec le consentement du conseil d'une bande, effectuer des dépenses de deniers au compte de capital de la bande à diverses fins: pour distribuer *per capita* aux membres de la bande une partie du produit de la vente de terres cédées; pour établir et entretenir des routes, ponts, fossés, cours d'eau et clôtures de délimitation extérieure dans les réserves; pour acheter des terrains que la bande emploiera comme réserve ou comme addition à une réserve; pour acheter pour la bande les droits d'un membre de la bande sur des terrains dans une réserve; pour acheter des animaux ou des machines agricoles pour la bande; pour établir et

control, manage and expend in whole or in part its revenue moneys. Regulations pursuant to section 69 have been passed by the Governor in Council and apply to the St. Regis Indian Band⁴. These Regulations empower this Band, along with a large number of other bands in Canada to control, manage and expend its revenue moneys in whole or in part subject to the detailed provisions of the Regulations providing for bank accounts, signing officers, appointment of auditors, etc. Sections 74 to 80 inclusive provide for the elections of chiefs and band councils.

entretenir des améliorations ou ouvrages permanents dans la réserve; pour consentir des prêts aux membres de la bande; pour subvenir aux frais nécessairement accessoires à la gestion des terres situées sur la réserve et des biens appartenant à la bande; pour construire des maisons destinées aux membres de la bande et pour consentir des prêts aux membres de la bande aux fins de construction; et, généralement, pour toute autre fin qui d'après le Ministre est à l'avantage de la bande. L'article 66 autorise le Ministre, avec le consentement du conseil d'une bande, à effectuer la dépense de deniers de revenu de la bande à diverses fins. En vertu de l'article 69, le gouverneur en conseil peut permettre à une bande de contrôler, administrer et dépenser la totalité ou une partie de ses deniers de revenu. Le gouverneur en conseil a adopté, en vertu de l'article 69, des Règlements qui s'appliquent à la bande indienne de Saint-Regis.⁴ Ces Règlements autorisent cette bande, de même qu'un grand nombre d'autres bandes au Canada, à contrôler, administrer et dépenser la totalité ou une partie de leurs deniers de revenu sous réserve des modalités prévues aux Règlements relativement aux comptes en banque, aux signataires autorisés, à la nomination de vérificateurs, etc. Aux articles 74 à 80 inclusivement il est question de l'élection des chefs et des conseils de bande.

f

Sections 81 to 86 inclusive set out the powers of the band council. Section 81 empowers a band council to make by-laws for a large number of purposes: for the health of reserve residents; traffic regulation; observance of law and order; establishment of animal pounds; construction and maintenance of water courses, roads, bridges, ditches, fences and other local works; regulation of types of business to be carried on; building restrictions; allotment of reserve lands to members; noxious weed control; regulating and controlling water supplies; regulating and controlling sports, races, athletic contests and other amusements; and regulation of hawkers and peddlers, etc.

Les articles 81 à 86 inclusivement prévoient les pouvoirs du conseil de bande. L'article 81 autorise le conseil de bande à établir des statuts administratifs dans un grand nombre de domaines: la santé des habitants de la réserve; la réglementation de la circulation; l'observation de la loi et le maintien de l'ordre; l'établissement de fourrières; l'établissement et l'entretien de cours d'eau, routes, ponts, fossés, clôtures et autres ouvrages locaux; la réglementation des catégories d'entreprises permises; la réglementation de la construction; la répartition des terres de la réserve entre les membres de la bande; l'enrayement des herbes nuisibles; l'établissement et la réglementation de services d'eau; la réglementation et le contrôle de sports, courses, concours athlétiques et autres amusements; la réglementation des marchands ambulants et colporteurs, etc.

⁴ Consolidated Regulations of Canada 1978, Vol. X, c. 953 at pp. 7463 and 7466.

⁴ Codification des règlements du Canada (1978), vol. X, c. 953, aux pp. 7463 et 7466.

A perusal of the St. Regis Band by-laws in evidence establishes that this Band did, in fact, enact a number of by-laws pursuant to the authority given to it by section 81 *supra*. The evidence before us also establishes that the St. Regis Band is, comparatively speaking, a large Band (3,950 members as of December 31, 1975), covering a large area and that the administrative responsibilities of the Band and its Council are considerable. The unit of employees at the date of application for certification was 32 in number. An examination of the audited financial statement for the year ending March 31, 1975 indicates a rather large operation. The statement of revenue and expenditures shows total revenues in excess of \$1,300,000 and total expenditures also in excess of that figure. A perusal of the expenditure breakdown illustrates the very wide administrative parameters of the Band's operations. The expenditure sub-headings read as follows: "General government (salaries, office expense, auditing and legal, bank charges and interest); Policing and fire protection; Public Works (road maintenance, garbage collection, water and sanitation etc.); Social services; Recreation; Library, Education; and Repairs and maintenance of Band owned buildings".

Based on the powers given to the Band and its Council in the *Indian Act* as detailed *supra* and the evidence before us of the exercise of those powers by this Band and its Council, I am satisfied that subject unit of employees is very directly involved in activities closely related to Indian status. At page 1048 of his reasons in the *Four B* case *supra*, Mr. Justice Beetz gives examples of the kind of rights which, in his view, would have to be considered as being closely connected with Indian status. He refers to registrability, membership in a band, the right to participate in the election of chiefs and band councils, and Reserve privileges. In my view, these examples relate directly to band administration, having regard to the powers given to the band and council under the Act, and, in my view, fall into the same category as the powers exercised by this Band and its Council as set out *supra*. However, the factual situation in the *Four B* case (*supra*) is completely different from the case at bar. In *Four B*, four reserve Indians were conducting a commercial

L'examen des statuts administratifs de la bande de Saint-Regis déposés en preuve démontre que cette bande a effectivement établi un certain nombre de statuts administratifs en vertu de l'article 81 précité. Il ressort de la preuve que la bande de Saint-Regis est relativement nombreuse (3,950 membres au 31 décembre 1975), occupe une grande étendue et que les responsabilités administratives de la bande et de son conseil sont considérables. L'unité d'employés à la date de la demande d'accréditation comptait 32 personnes. L'examen des états financiers vérifiés pour l'année se terminant le 31 mars 1975 indique qu'il s'agit d'activités assez importantes. L'état des revenus et dépenses indique un total des revenus de plus de \$1,300,000 et un total de dépenses également supérieures à cette somme. Un examen des divers postes de dépenses fait ressortir le très vaste champ administratif des activités de la bande. Voici les divers titres de dépenses: «gouvernement général (salaires, frais d'administration, frais de vérification et frais judiciaires, frais bancaires et intérêts); maintien de l'ordre et protection contre les incendies; travaux publics (entretien des routes, enlèvement des ordures ménagères, eau et système sanitaire etc.); services sociaux; récréation; bibliothèque, éducation; réparations et entretien des édifices que possède la bande».

D'après les pouvoirs que confère à la bande et à son conseil la *Loi sur les Indiens*, tel que nous venons de le voir, et d'après la preuve qui a été faite de l'exercice de ces pouvoirs par la bande et son conseil, je suis convaincu que l'unité d'employés en question participe directement à des activités étroitement reliées au statut d'Indien. A la page 1048 de ses motifs dans l'arrêt *Four B* précité, le juge Beetz donne des exemples des catégories de droits qui devraient être considérés comme des accessoires indissociables du statut d'Indien. Il mentionne la possibilité d'être enregistré, la qualité de membre d'une bande, le droit de participer à l'élection des chefs et des conseils de bande et les privilèges relatifs à la réserve. A mon avis, ces exemples se rapportent directement à l'administration de la bande, compte tenu des pouvoirs conférés à la bande et au conseil en vertu de la Loi et, d'après moi, relèvent de la même catégorie que les pouvoirs exercés par la présente bande et son conseil comme nous l'avons vu plus haut. Toutefois, sur le plan des faits, l'arrêt *Four B*

business on an Indian reserve. The status and rights of the unit of employees as Indians and as members of the Band were not affected in any way. In the case at bar, the unit of employees in question were directly and continuously concerned with the election of councillors and chiefs, the matter of right to possession of reserve lands, the right of Indians on the reserve to have their children educated in schools on the reserve, the right to welfare when circumstances warrant it, the right to the facilities of the old age home in proper circumstances, etc. The total administration of the Band is continuously concerned with the status and the rights and privileges of the Band Indians. I am thus firmly of the opinion that the labour relations in issue here are "an integral part of primary federal jurisdiction over Indians or Lands reserved for the Indians"⁵, thus establishing federal legislative competence pursuant to the provisions of subsection 91(24) of *The British North America Act, 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) [R.S.C. 1970, Appendix II, No. 5].

I am also of the opinion that federal legislative competence on the facts here present can be supported pursuant to paragraph 92(10)(a) of *The British North America Act, 1867* in that the subject unit of employees is engaged in a work and undertaking connecting one province with another province. The evidence in this case is clear that portions of the St. Regis Reserve are in Quebec and other portions are in Ontario and band members reside in both Provinces. The employees in the subject bargaining unit carry on their employment in both Provinces. The work and undertaking of the Band is carried on in both Provinces⁶. Therefore paragraph 92(10)(a) furnishes federal legislative competence.

⁵ This quotation is from page 1048 of the judgment of Beetz J. in the *Four B* case (*supra*).

⁶ In my view, there can be no doubt that the total administration of the St. Regis Band is a "work and undertaking". Compare—*Canada Labour Relations Board v. City of Yellowknife* [1977] 2 S.C.R. 729 at 738 per Pigeon J.

(précité) est tout à fait différent de la présente affaire. Dans l'arrêt *Four B*, quatre Indiens de la réserve exploitaient une entreprise commerciale dans une réserve indienne. Le statut et les droits de l'unité d'employés en tant qu'Indiens et en tant que membres de la bande n'étaient aucunement touchés. En l'espèce, il est impossible de dissocier les employés de l'unité en cause du droit d'élire les conseils et les chefs, du droit de posséder des terres dans les réserves, du droit pour les Indiens de la réserve à ce que leurs enfants soient instruits dans des écoles se trouvant dans la réserve, du droit au bien-être lorsque les circonstances le justifient, du droit d'habiter dans un foyer pour personnes âgées, pourvu de remplir les conditions requises, etc. Dans son ensemble, l'administration de la bande se rapporte continuellement au statut et aux droits et privilèges des Indiens de la bande. Je suis donc fermement convaincu que les relations de travail en l'espèce font «partie intégrante de la compétence fédérale principale sur les Indiens ou les terres réservées aux Indiens»⁵, établissant ainsi la compétence législative fédérale en vertu des dispositions du paragraphe 91(24) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (R.-U.) [S.R.C. 1970, Appendice II, n° 5].

Je suis également d'avis que la compétence législative fédérale peut être fondée, en l'espèce, sur les dispositions de l'alinéa 92(10)a) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867* en ce sens que l'unité d'employés en question travaille à un ouvrage ou à une entreprise reliant une province à une autre. Il est clairement établi en l'espèce que certaines parties de la réserve Saint-Regis se trouvent au Québec et que d'autres parties se trouvent en Ontario et que des membres de la bande résident dans les deux provinces. Les employés de l'unité de négociation en question exercent leur emploi dans les deux provinces. Les activités relatives à l'ouvrage et à l'entreprise de la bande s'exercent dans les deux provinces.⁶ Par conséquent, l'alinéa 92(10)a) confère en l'espèce la compétence législative au fédéral.

⁵ Cette citation est prise à la page 1048 des motifs du jugement du juge Beetz dans l'arrêt *Four B* (précité).

⁶ A mon avis il ne fait aucun doute que, prise dans son ensemble, l'administration de la bande de Saint-Regis est un «ouvrage et une entreprise». Comparer avec l'arrêt *Le Conseil canadien des relations du travail c. La ville de Yellowknife* [1977] 2 R.C.S. 729, le juge Pigeon, à la p. 738.

Having thus reached a conclusion in favour of federal legislative competence, it remains to consider whether Parliament has occupied the field by the provisions of the *Canada Labour Code*. I have little difficulty in answering this question affirmatively. The key provisions of the *Canada Labour Code* are subsection 108(1) and section 2 which read as follows:

108. (1) This Part applies in respect of employees who are employed upon or in connection with the operation of any federal work, undertaking or business and in respect of the employers of all such employees in their relations with such employees and in respect of trade unions and employers' organizations composed of such employees or employers.

2. In this Act

"federal work, undertaking or business" means any work, undertaking or business that is within the legislative authority of the Parliament of Canada, including without restricting the generality of the foregoing:

- (a) a work, undertaking or business operated or carried on for or in connection with navigation and shipping, whether inland or maritime, including the operation of ships and transportation by ship anywhere in Canada;
- (b) a railway, canal, telegraph or other work or undertaking connecting any province with any other or others of the provinces, or extending beyond the limits of a province;
- (c) a line of steam or other ships connecting a province with any other or others of the provinces, or extending beyond the limits of a province;
- (d) a ferry between any province and any other province or between any province and any other country other than Canada;
- (e) aerodromes, aircraft or a line of air transportation;
- (f) a radio broadcasting station;
- (g) a bank;
- (h) a work or undertaking that, although wholly situated within a province, is before or after its execution declared by the Parliament of Canada to be for the general advantage of Canada or for the advantage of two or more of the provinces; and
- (i) a work, undertaking or business outside the exclusive legislative authority of provincial legislatures;

Based on the *Yellowknife* decision (*supra*), it is clear that the administration of the St. Regis Band was "a work, undertaking or business". In the *Yellowknife* case (*supra*) Mr. Justice Pigeon, in discussing the nature of the activities of the municipal Corporation of the City of Yellowknife, said at page 738:

Some of these operations, like waterworks and sewage systems, undoubtedly come within any concept of "work". Others, like protection or sanitation services, cannot be excluded from the scope of "undertaking" without doing violence to the language, and "business" has been said to mean "almost anything which is an occupation, as distinguished from a pleasure—anything

La compétence législative fédérale étant établie, il reste à considérer si le Parlement a occupé le champ au moyen des dispositions du *Code canadien du travail*. Je n'hésite pas à répondre à cette question par l'affirmative. Les dispositions importantes du *Code canadien du travail* sont le paragraphe 108(1) et l'article 2 qui sont ainsi rédigés:

108. (1) La présente Partie s'applique aux employés dans le cadre d'une entreprise fédérale, aux patrons de ces employés dans leurs rapports avec ces derniers, ainsi qu'aux organisations patronales groupant ces patrons et aux syndicats groupant ces employés.

2. Dans la présente loi

«entreprise, affaire ou ouvrage de compétence fédérale» ou «entreprise fédérale» signifie tout ouvrage, entreprise ou affaire ressortissant au pouvoir législatif du Parlement du Canada, y compris, sans restreindre la généralité de ce qui précède:

- a) tout ouvrage, entreprise ou affaire réalisé ou dirigé dans le cadre de la navigation (intérieure ou maritime), y compris la mise en service de navires et le transport par navire partout au Canada;
- b) tout chemin de fer, canal, télégraphe ou autre ouvrage ou entreprise reliant une province à une ou plusieurs autres, ou s'étendant au-delà des limites d'une province;
- c) toute ligne de navires à vapeur ou autres, reliant une province à une ou plusieurs autres, ou s'étendant au-delà des limites d'une province;
- d) tout service de transbordeurs entre provinces ou entre une province et un pays autre que le Canada;
- e) tout aéroport, aéronave ou ligne de transport aérien;
- f) toute station de radiodiffusion;
- g) toute banque;
- h) tout ouvrage ou entreprise que le Parlement du Canada déclare (avant ou après son achèvement) être à l'avantage du Canada en général, ou de plus d'une province, bien que situé entièrement dans les limites d'une province; et
- i) tout ouvrage, entreprise ou affaire ne ressortissant pas au pouvoir législatif exclusif des législatures provinciales;

D'après l'arrêt *Yellowknife* (précité), il est clair que l'administration de la bande de Saint-Regis était un «ouvrage, entreprise ou affaire». Dans l'arrêt *Yellowknife* (précité), le juge Pigeon, dans une analyse de la nature des activités de la corporation municipale de la ville de Yellowknife, dit à la page 738:

Certaines d'entre elles, tels les systèmes d'adduction d'eau et d'égouts, relèvent indubitablement du concept d'«ouvrage». D'autres, tels les services de sûreté ou sanitaires, ne peuvent pas être exclus du domaine de l'«entreprise» sans dénaturer l'expression, et le terme «affaire» a été défini comme [TRADUCTION] «presque tout ce qui est une occupation, par opposition à un

which is an occupation or duty which requires attention. . .” (per Lindley, L.J. in *Rolls v. Miller* ((1884) 27 Ch.D.71), at p. 88). There is no doubt that the word “business” is often applied to operations carried on without an expectation of profit. In my view, it would be contrary to the whole concept of classifying employees for jurisdictional purposes by reference to the character of the operation, to attempt to make a distinction depending upon whether the employer is a private company or a public authority.

In the case at bar, the type of activities described by Pigeon J. in the *Yellowknife* case (*supra*) are also present along with other activities of a like nature. I therefore adopt the views of Mr. Justice Pigeon as applying equally to the factual situation in the case at bar. The work, undertaking or business in this case is also, in my opinion, a “federal” work, undertaking or business since the activities engaged in are being discharged under the authority of the *Indian Act*, as we have seen earlier herein. Additionally, the definition in subsection 2(b) of the Code covers the factual situation in this case since this work and undertaking connects Ontario with Quebec. Furthermore, the provisions of subsection 2(i) of the Code would also apply to this activity since it is clearly outside the exclusive authority of provincial legislatures. To clothe the Labour Relations Boards of Quebec and Ontario with jurisdiction to certify different unions as the bargaining agent in each Province in respect of the same unit of employees would produce a completely impractical result which is clearly not contemplated by the provisions of the *Canada Labour Code*. I have therefore concluded that the *Canada Labour Code* fully occupies the field and that its provisions apply to the factual situation in this case. In my view, therefore, the petitioners must fail in their initial attack on subject certification order.

I turn now to the second submission by counsel for the petitioners, namely, that the Band Council, described as the employer in the certification order herein attacked, is not an “employer” within the meaning ascribed to that term by subsection 107(1) of the *Canada Labour Code*. “Employer” is defined therein as follows:

“employer” means any person who employs one or more employees;

Petitioners’ counsel submits firstly that the Band Council purportedly certified by the impugned

plaisir—n’importe quel devoir ou occupation qui exige de l’attentions [sic] . . . » (le lord juge Lindley, dans *Rolls v. Miller* ((1884), 27 Ch.D.71), à la p. 88). Il va sans dire que le terme «affaire» est souvent appliqué à des activités poursuivies sans but lucratif. A mon avis, essayer d’établir une distinction dépendant du fait qu’un employeur est une compagnie privée ou une administration publique, serait contraire à tout le concept de classification des employés, à des fins de compétence, en fonction du caractère de l’entreprise.

On retrouve en l’espèce le genre d’activités décrites par le juge Pigeon dans l’arrêt *Yellowknife* (précité) de même que d’autres activités semblables. J’adopte donc cette analyse du juge Pigeon que j’estime applicable aux faits de l’espèce. L’ouvrage, l’entreprise ou l’affaire en l’espèce est également selon moi, un ouvrage, entreprise ou affaire «fédéral» puisque les activités sont exercées en vertu de la *Loi sur les Indiens*, comme nous l’avons vu ci-dessus. En outre, la définition au paragraphe 2(b) du Code s’applique aux faits de l’espèce puisque cet ouvrage ou entreprise relie l’Ontario au Québec. Enfin, les dispositions du paragraphe 2(i) du Code s’appliqueraient également à cette activité puisqu’elle ne ressortit manifestement pas au pouvoir législatif exclusif des législatures provinciales. Conférer aux conseils des relations de travail du Québec et de l’Ontario la compétence pour accréditer des syndicats différents à titre d’agents négociateurs dans chaque province relativement à la même unité d’employés aboutirait à un résultat tout à fait malcommode, ce que ne visent manifestement pas les dispositions du *Code canadien du travail*. Je conclus donc que le *Code canadien du travail* occupe pleinement le champ et que ses dispositions s’appliquent en l’espèce. Par conséquent, j’estime que les requérants doivent échouer dans leur première attaque contre l’ordonnance d’accréditation en l’espèce.

J’aborde maintenant le second moyen invoqué par l’avocat des requérants, c’est-à-dire, que le conseil de la bande, désigné comme employeur dans l’ordonnance d’accréditation attaquée en l’espèce, n’est pas un «employeur» au sens que donne à ce terme le paragraphe 107(1) du *Code canadien du travail*. Le terme «employeur» y est défini comme suit:

«employeur» ou «patron» désigne toute personne qui emploie un ou plusieurs employés,

L’avocat des requérants fait valoir, premièrement, que le conseil de la bande que l’ordonnance atta-

order is not "a person" within the meaning of said subsection 107(1), and, secondly, the Band Council is without specific legal capacity to "employ" employees and did not, on the facts here present, employ any one.

Dealing with the submission that the Band Council is not a "person" within the meaning of the Act, I agree with this view. The *Indian Act* does not specifically contain a definition of the word "person". In determining whether that term should be restricted to a natural person, i.e., a human being, or whether it should be given an extended meaning to include artificial persons such as corporations (or perhaps, other collections of individuals), regard must be had to the context and subject matter of the statute in question⁷. Referring then to the *Indian Act*, section 74 of the Act provides for the election of one chief and one councillor for every one hundred band members which is described as the band council. The section also makes reference to band electors. Electors are defined in subsection 2(1) as persons who are, registered on a Band List, of the full age of 21 years and not disqualified from voting at band elections. A band member is also defined in subsection 2(1) as a person whose name appears on a Band List or who is entitled to have his name appear on a Band List. 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. I am reinforced in this view by a perusal of the Regulations passed pursuant to the authority of the *Indian Act*. In some of those Regulations, no definition of "person" is provided. However, in others, a "person" is specifically defined. For example, in the *Indian Mining Regulations*⁸, "person" is defined as meaning: "... a person who has attained the age of 21 years or a corporation registered or licensed in Canada or in any province thereof;...". Then again, in the

quée a voulu accréditer n'est pas «une personne» au sens dudit paragraphe 107(1) et, en second lieu, que le conseil de la bande n'a pas la capacité juridique expresse pour «employer» des employés et
 a n'a, d'après les faits de l'espèce, employé personne.

b Je suis d'accord avec la prétention selon laquelle le conseil de la bande n'est pas une «personne» au sens de la Loi. La *Loi sur les Indiens* ne prévoit aucune définition expresse du mot «personne». Pour déterminer si ce terme devrait être limité aux
 c personnes physiques, c.-à-d. aux êtres humains, ou s'il devrait lui être donné un sens plus large qui comprenne les personnes morales telles que les sociétés (ou peut-être d'autres groupes d'individus), il faut tenir compte du contexte et de l'objet
 d de la loi en question⁷. Dans la *Loi sur les Indiens*, l'article 74 prévoit l'élection d'un chef et d'un conseiller par cent membres de la bande pour former le conseil de la bande. Cet article mentionne également les électeurs de la bande. Le
 e paragraphe 2(1) prévoit que les électeurs sont des personnes qui sont inscrites sur une liste de bande, ont vingt et un ans révolus et n'ont pas perdu leur droit de vote aux élections de la bande. Le
 f paragraphe 2(1) prévoit également que membre d'une bande signifie une personne dont le nom apparaît sur une liste de bande ou qui a droit à ce que son nom y figure. Il est donc clair que le conseil de la bande n'est pas une personne mais plutôt un
 g 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
 h personne juridique. Un examen des règlements adoptés en vertu de la *Loi sur les indiens* me renforce dans cette opinion. Dans certains de ces
 i règlements, il n'est prévu aucune définition du terme «personne». Dans d'autres, toutefois, le terme «personne» est défini. Dans le *Règlement sur l'exploitation minière dans les réserves indiennes*⁸, par exemple, le terme «personne» est défini comme suit: «... un être humain qui atteint l'âge de 21 ans ou une société inscrite au Canada ou déten-

⁷ Compare: *The Pharmaceutical Society v. The London and Provincial Supply Association, Ltd.* (1879-80) 5 App. Cas. 857 per Lord Blackburn.

⁸ Consolidated Regulations of Canada 1978, Vol. X, c. 956, at p. 7490.

⁷ Comparer: *The Pharmaceutical Society c. The London and Provincial Supply Association, Ltd.* (1879-80) 5 App. Cas. 857, lord Blackburn.

⁸ Codification des règlements du Canada (1978), vol. X, c. 956, à la p. 7489.

*Indian Timber Regulations*⁹, "person" is defined as including "... corporation, syndicate, firm and partnership...". Finally, the *Indian Oil and Gas Regulations*¹⁰ contain a specific definition for the purposes of those Regulations reading as follows: "... "person" means an individual of the full age of majority or an incorporated company registered or licensed in Canada or in any province thereof to carry out the activities it is undertaking or proposes to undertake...". Since the Act itself contains no definition of "person", we are entitled, in my view, to have regard to all definitions of "person" contained in other enactments relating to the same subject-matter¹¹, which includes the various definitions of "person" contained in Regulations passed under the authority of the *Indian Act*. In each of the Regulations set out above, the word "person" is given an extended meaning for the purposes of that Regulation only. Accordingly, it is clear to me that in the absence of a clear statutory extension to the normal and usual meaning, the word "person" as used in the *Indian Act* means a natural person, i.e., a human being. It is likewise clear to me that, on the facts in this case, the "person" described as an "employer" in subsection 107(1) of the *Canada Labour Code* must be a "person" as that term is used in the *Indian Act* and for the reasons set forth *supra*, an Indian band council is not such a "person". I have therefore concluded that the respondent Board acted with-

⁹ Consolidated Regulations of Canada 1978, Vol. X, c. 961, at p. 7517.

¹⁰ Consolidated Regulations of Canada 1978, Vol. X, c. 963, at p. 7530.

¹¹ Section 14 of the *Interpretation Act*, R.S.C. 1970, c. I-23 reads as follows:

14. (1) Definitions or rules of interpretation contained in an enactment apply to the construction of the provisions of the enactment that contain those definitions or rules of interpretation, as well as to the other provisions of the enactment.

(2) Where an enactment contains an interpretation section or provision, it shall be read and construed

(a) as being applicable only if the contrary intention does not appear, and

(b) as being applicable to all other enactments relating to the same subject-matter unless the contrary intention appears.

Furthermore "enactment" is defined in subsection 2(1) of the *Interpretation Act* as follows:

"enactment" means an Act or regulation or any portion of an Act or regulation;

trice d'un permis valide dans ce pays ou dans l'une quelconque de ses provinces;...». Dans le *Règlement sur le bois de construction des Indiens*⁹, le terme «personne» est défini comme comprenant a «... une corporation, un syndicat, une firme et une société en nom collectif;...». Enfin, dans le *Règlement sur le pétrole et le gaz des terres indiennes*¹⁰, il est prévu, aux fins de ce Règlement, une définition ainsi conçue: «... «personne» désigne b un individu majeur ou une société légalement constituée, enregistrée ou licenciée au Canada ou dans toute province afin de mener le genre d'activité qu'elle entreprend ou se propose d'entreprendre;...». Puisque la Loi même ne contient aucune c définition du terme «personne», il nous est permis, selon moi, de tenir compte de toutes les définitions de ce terme qui se trouvent dans d'autres textes législatifs qui se rapportent au même objet¹¹, ce qui comprend les diverses définitions du terme d «personne» que l'on trouve dans les règlements adoptés en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Dans chacun des règlements mentionnés ci-dessus, il est donné au terme «personne» un sens large uniquement aux fins du règlement en question. Par conséquent, il me semble clair qu'en l'absence d'une extension expresse du sens normal et ordinaire, le terme «personne» employé dans la *Loi sur les Indiens* désigne une personne physique, c.-à-d., un être humain. Il me semble clair également que, d'après les faits de l'espèce, la «personne» décrite f

⁹ Codification des règlements du Canada (1978), vol. X, c. 961, à la p. 7517.

¹⁰ Codification des règlements du Canada (1978), vol. X, c. 963, à la p. 7530.

¹¹ L'article 14 de la *Loi d'interprétation*, S.R.C. 1970, c. I-23 est ainsi rédigé:

14. (1) Les définitions ou les règles d'interprétation contenues dans un texte législatif s'appliquent à l'interprétation des dispositions de ce texte législatif qui contiennent ces définitions ou règles d'interprétation, aussi bien qu'aux autres dispositions dudit texte.

(2) Lorsqu'un texte législatif renferme un article interprétatif ou une disposition interprétative, l'article ou la disposition en question doit se lire et s'interpréter

a) comme étant applicable seulement si l'intention contraire n'apparaît pas, et

b) comme étant applicable à tous les autres textes législatifs concernant le même sujet, à moins que l'intention contraire n'apparaisse.

En outre le terme «texte législatif» est défini comme suit au paragraphe 2(1) de la *Loi d'interprétation*:

«texte législatif» signifie une loi ou un règlement ou toute partie d'une loi ou d'un règlement.

out jurisdiction in making the certification order under review. Such a conclusion is sufficient to dispose of this section 28 application. However, I would add that I also agree with the petitioners' submission that the Band Council is without specific legal capacity to "employ" employees and did not, in this case, employ any one, and thus failed to meet the definition of "employer" contained in subsection 107(1) *supra* in yet another particular. The review of the relevant sections of the *Indian Act* set out earlier herein satisfies me that the Band Council has not been empowered, either expressly or by implication, to enter into employment contracts with anyone nor is there any evidence in the record before us that they did so in fact. The powers of the Council as enumerated in sections 81 to 86 inclusive are powers to make by-laws in respect of many matters affecting reserve welfare but nowhere in those powers is there any power, express or implied, to hire employees. Most of the other sections of the Act referred to *supra*, give the Council power to do certain things when the Council is acting in concert with the Minister. I therefore agree with counsel for the petitioners that it is the Band as such which has the capacity, albeit limited, to own assets and to enter into contracts, and not the Council. I also agree that the Council's powers are very limited and are subject to the overriding supervision of the Minister and/or the Band itself.

In summary, it is my conclusion that there is federal legislative competence in respect of the labour relations herein in issue pursuant firstly to subsection 91(24) of the *British North America Act, 1867*, and, secondly, pursuant to section 92(10)(a) of that Act. I have also concluded that the Parliament of Canada has fully occupied the field by the enactment of the *Canada Labour Code*. I have, however, further concluded, that the respondent Board acted without jurisdiction in purporting to certify subject unit of employees

comme un «employeur» au paragraphe 107(1) du *Code canadien du travail* doit être une «personne» au sens où ce terme est employé dans la *Loi sur les Indiens* et pour les motifs énoncés ci-dessus, qu'un conseil de bande indienne n'est pas une «personne». Je conclus donc que le Conseil intimé n'avait pas compétence pour rendre l'ordonnance d'accréditation qui fait l'objet du présent examen. Cette conclusion suffit pour rendre une décision relativement à la présente demande fondée sur l'article 28. J'ajouterais toutefois que je suis d'accord avec la prétention des requérants selon laquelle le conseil de la bande n'a pas la capacité juridique expresse pour «employer» des employés et n'en a employé aucun en l'espèce et qu'il lui manquait donc un autre élément pour pouvoir être considéré comme un «employeur» au sens du paragraphe 107(1) précité. L'examen des articles pertinents de la *Loi sur les Indiens* que j'ai cités ci-dessus me convainc que le conseil de la bande n'est autorisé, ni expressément ni implicitement, à conclure avec quiconque des contrats de louage de service, d'autant plus qu'il n'y a rien au dossier qui prouve qu'il l'ait fait. Les pouvoirs du conseil énumérés aux articles 81 à 86 inclusivement l'autorisent à établir des statuts relativement à diverses questions touchant au bien-être dans la réserve mais il n'y est nulle part prévu, expressément ou implicitement, le pouvoir d'engager des employés. La plupart des autres articles de la *Loi* mentionnés ci-dessus donnent au conseil le pouvoir de faire certaines choses de concert avec le Ministre. Je suis donc d'accord avec l'avocat des requérants que c'est la bande en tant que telle qui a la capacité, quoique limitée, de posséder des biens et de conclure des contrats, et non le conseil. Je suis également d'accord que les pouvoirs du conseil sont très limités et sont soumis au pouvoir prépondérant de surveillance du Ministre ou de la bande, ou des deux à la fois.

En somme, je conclus que le fédéral a compétence pour légiférer relativement aux relations de travail en l'espèce, premièrement en vertu du paragraphe 91(24) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867* et deuxièmement, en vertu de l'article 92(10)(a) de cette même *Loi*. Je conclus également que le Parlement du Canada a pleinement occupé ce champ en adoptant le *Code canadien du travail*. J'ai conclu toutefois que le Conseil intimé n'avait pas compétence pour accréditer un agent négociateur pour l'unité d'employés en cause

since the designated "employer" therein is not an "employer" as defined in subsection 107(1) of the Code.

For the foregoing reasons, it follows, in my view, that the section 28 application should be allowed and the certification order of the respondent herein dated August 29, 1972 set aside.

* * *

The following are the reasons for judgment rendered in English by

LE DAIN J. (*dissenting in part*): I agree with Mr. Justice Heald that on the facts which we must treat as relevant for determination of the issues of jurisdiction on this section 28 application the activity in which the employees in question are engaged is activity which falls within federal legislative jurisdiction with respect to "Indians and Lands reserved for the Indians" under subsection 91(24) of *The British North America Act, 1867* and constitutes a federal work, undertaking or business within the meaning of sections 2 and 108 of the *Canada Labour Code*. The activity consists of certain functions or services performed by or under the supervision of the Band Council, and viewed as a whole it may be characterized as the administration of the Reserve and the affairs of the Band. It is concerned with the organization and maintenance of communal life on the Reserve. The Band Council derives its authority for the provision of these functions or services from the terms of the *Indian Act* and applicable Regulations, as well as from administrative approvals by the Department of Indian Affairs and Northern Development, which establishes programs for the reserves and provides the necessary financial resources for their implementation. The Band Council is carrying out some of the administration that inheres in federal jurisdiction with respect to the reserves. Such administration, viewed as a comprehensive responsibility of a local government nature, is a work, undertaking or business within the meaning of the *Canada Labour Code* on the broad view that is to be taken of those terms in the light of the decision of the Supreme Court of Canada in the *City of Yellowknife* case (*supra*).

puisque l'«employeur» désigné dans l'accréditation n'est pas un «employeur» au sens du paragraphe 107(1) du Code.

Par ces motifs, il s'ensuit, selon moi, que la demande fondée sur l'article 28 devrait être accueillie et l'ordonnance d'accréditation rendue par l'intimé en date du 29 août 1972, annulée.

* * *

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

LE JUGE LE DAIN (*dissident en partie*): Comme le juge Heald, j'estime que, d'après les faits que nous devons considérer comme importants aux fins de la détermination des questions de compétence relativement à la présente demande fondée sur l'article 28, les activités auxquelles s'adonnent les employés en question sont des activités qui relèvent de la compétence législative du fédéral relativement aux «Indiens et les terres réservées pour les Indiens» aux termes du paragraphe 91(24) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867* et constituent un ouvrage, entreprise ou affaire de compétence fédérale au sens des articles 2 et 108 du *Code canadien du travail*. Ces activités consistent en certaines fonctions exercées ou services fournis par le conseil de la bande ou sous sa surveillance et, pris dans leur ensemble, ils peuvent être considérés comme constituant l'administration de la réserve et des affaires de la bande. Elles se rapportent à l'organisation et au maintien de la vie collective dans la réserve. Les pouvoirs que détient le conseil de la bande à cet égard lui sont conférés par les dispositions de la *Loi sur les Indiens* et des règlements applicables, de même que par les approbations administratives du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien qui établit des programmes pour les réserves et fournit les ressources financières nécessaires à leur mise en œuvre. Le conseil de la bande exerce certaines fonctions administratives qui relèvent de la compétence fédérale relativement aux réserves. De telles fonctions administratives, considérées comme une responsabilité globale de la nature d'un gouvernement local, est un ouvrage, entreprise ou affaire au sens du *Code canadien du travail* selon le sens large qui doit leur être donné par suite de la décision de la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Ville de Yellowknife* (précité).

I am unable, however, to agree with the Chief Justice and Mr. Justice Heald that the Board exceeded its jurisdiction by treating the Band Council as the employer for purposes of the certification. The record shows that there is in fact a situation of employment. Persons are engaged for certain work by the Council. They are paid by the Council. 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. In the result there would be a *de facto* situation of employment, but because of the ambiguous legal character of the Council and the Band the employees would be deprived of the rights conferred by the *Canada Labour Code*. It would not be feasible to regard the individual members from time to time of the Council or the Band as the employers. 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.

For these reasons, I would dismiss the section 28 application.

Mais je ne peux être d'accord avec la conclusion du juge en chef et du juge Heald selon laquelle le Conseil a outrepassé les limites de sa compétence en considérant le conseil de la bande comme l'employeur aux fins de l'accréditation. Il ressort du dossier qu'il y a effectivement emploi. Des personnes sont engagées par le conseil pour exécuter certains travaux. Ils sont payés par le conseil. 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. Il en résulterait une situation où il y aurait emploi dans les faits, mais à cause du statut juridique incertain du conseil et de la bande, les employés seraient privés des droits que confère le *Code canadien du travail*. Il ne serait pas réaliste de considérer les membres qui peuvent faire partie du conseil ou de la bande à un moment donné comme les employeurs. 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.

Par ces motifs, je rejetterais cette demande fondée sur l'article 28.