

T-2649-86

T-2649-86

Qu'Appelle Indian Residential School Council
(*Plaintiff*)

v.

Canadian Human Rights Tribunal, Public Service Alliance of Canada and Canadian Human Rights Commission (*Defendants*)

and

Public Service Alliance of Canada (*Complainant*)

v.

Qu'Appelle Indian Residential School Council
(*Respondent*)

and

Minister of Indian Affairs and Northern Development (*Interested Party*)

INDEXED AS: QU'APPELLE INDIAN RESIDENTIAL SCHOOL COUNCIL v. CANADA (CANADIAN HUMAN RIGHTS TRIBUNAL)

Trial Division, Pinard J. —Ottawa, September 28 and November 2, 1987.

Constitutional law — Distribution of powers — Labour relations — Discriminatory practice by Indian School Council (the "Council") vis-à-vis employees at residential school — Whether labour relations governed by s. 91(24) Constitution Act, 1867 dealing with Indians, or by s. 93 placing education under provincial control — Functional test — Nature of activity determinative of jurisdictional issue — Council's activities so directly related to Indian status, rights and privileges as to form integral part of primary federal jurisdiction over Indians.

Native peoples — Council accused of discriminatory practice (sex discrimination) contrary to Canadian Human Rights Act — Council incorporated under provincial legislation — Operating federally funded residential school for Indians on reserve — Council composed of Band Chiefs — Employing mostly Indians — Labour relations within federal legislative competence — Council's functions so directly related to Indian status, rights and privileges as to form integral part of primary federal jurisdiction over Indians.

Labour relations — Complaint by Public Service Alliance of Canada that Council engaging in discriminatory practice (sex discrimination in salary structure) contrary to s. 11 Canadian Human Rights Act — Labour relations within provincial

Qu'Appelle Indian Residential School Council
(*demandeur*)

a c.

Tribunal canadien des droits de la personne, Alliance de la Fonction publique du Canada et Commission canadienne des droits de la personne
(*défendeurs*)

b

et

Alliance de la Fonction publique du Canada
(*plaignante*)

c c.

Qu'Appelle Indian Residential School Council
(*intimé*)

d et

Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien (*partie intéressée*)

RÉPERTORIÉ: QU'APPELLE INDIAN RESIDENTIAL SCHOOL COUNCIL c. CANADA (TRIBUNAL CANADIEN DES DROITS DE LA PERSONNE)

Division de première instance, juge Pinard—Ottawa, 28 septembre et 2 novembre 1987.

Droit constitutionnel — Partage des pouvoirs — Relations du travail — Pratiques discriminatoires du Indian School Council (le «Conseil») à l'endroit des employés du pensionnat — Les relations de travail sont-elles régies par l'art. 91(24) de la Loi constitutionnelle de 1867 qui vise les Indiens ou par l'art. 93 qui place l'éducation sous le contrôle des provinces? — Critère fonctionnel — La nature de l'activité détermine la question de la compétence — Les activités du Conseil sont tellement directement liées au statut, aux droits et aux privilèges des Indiens, qu'elles font partie intégrante de la compétence principale fédérale sur les Indiens.

Peuples autochtones — Le Conseil est accusé de pratiques discriminatoires (discrimination basée sur le sexe), contrairement à la Loi canadienne sur les droits de la personne — Le Conseil a été constitué conformément à une loi provinciale — Le Conseil dirige un pensionnat pour Indiens situé sur une réserve et financé par le gouvernement fédéral — Le Conseil est composé de chefs de bandes — On emploie principalement des Indiens — Les relations de travail font partie de la compétence législative fédérale — Les activités du Conseil sont tellement directement liées au statut, aux droits et aux privilèges des Indiens qu'elles font partie intégrante de la compétence principale fédérale sur les Indiens.

Relations du travail — Plainte de l'Alliance de la Fonction publique du Canada alléguant que le Conseil a commis de la discrimination (basée sur le sexe dans la structure salariale), contrairement à l'art. 11 de la Loi canadienne sur les droits de

control unless activity characterized as federal — Functional test — Nature of Council's functions so directly related to Indian status as to form integral part of primary federal jurisdiction over Indians — Canadian Human Rights Tribunal having jurisdiction to hear Union's complaint.

Human rights — Council allegedly engaging in discriminatory practice (sex discrimination in salary structure) contrary to s. 11 Canadian Human Rights Act — Council operating residential school for Indians on reserve — Canadian Human Rights Tribunal having jurisdiction to hear complaint.

The qu'Appelle Indian Residential School Council (hereinafter the "Council") is a non-profit organization incorporated under the laws of the Province of Saskatchewan. The Council, composed of Band Chiefs, administers the Qu'Appelle Indian Residential School which provides education and residential care to Indian children. The School is federally funded, operates on an Indian reserve and employs mostly Indians. The Public Service Alliance of Canada, the bargaining agent for the Indian employees, filed a complaint with the Canadian Human Rights Commission alleging that the Council engaged in discrimination contrary to section 11 of the *Canadian Human Rights Act*. That section provides that it is a discriminatory practice for an employer to maintain differences in wages between male and female employees for work of equal value. The Council sought a declaration that the Canadian Human Rights Tribunal has no authority to inquire into the Union's complaint. This is an application by the Commission for a judgment dismissing the Council's action. The Council contends that the labour relations in the case at bar are not governed by subsection 91(24) of the *Constitution Act, 1867* dealing with "Indians and Lands reserved for the Indians" but by section 93 which places education under provincial control.

Held, the application should be allowed.

The constitutional jurisdiction of section 11 of the *Canadian Human Rights Act* is to be determined according to the principles applicable to other labour relations legislation. As a rule, labour relations fall within provincial legislative competence as being related to property and civil rights. However, the Supreme Court of Canada has set out exceptions to that rule which confirm Parliament's jurisdiction, in certain situations, to legislate in respect of labour relations matters. Essentially, the position of the Supreme Court is that a work, undertaking or business can be characterized as federal if the nature of the activity forms an "integral part of primary federal jurisdiction over some other federal object". This is known as the functional test. The nature of the activity is therefore determinative of the jurisdictional issue.

Using the functional test, it was to be concluded that the Council's employees were so directly involved in activities relating to Indian status, rights and privileges that their labour relations with the Council formed an integral part of the primary federal jurisdiction over Indians and Indian lands

la personne — Les relations de travail relèvent de la compétence des provinces à moins que la nature des activités soit qualifiée de fédérale — Critère fonctionnel — La nature des activités du Conseil est tellement liée au statut des Indiens, qu'elle fait partie intégrante de la compétence principale fédérale sur les Indiens — Le Tribunal canadien des droits de la personne a la compétence pour instruire la plainte de l'Alliance.

Droits de la personne — Le Conseil aurait commis de la discrimination (basée sur le sexe dans sa structure salariale), contrairement à l'art. 11 de la Loi canadienne sur les droits de la personne — Le Conseil dirige un pensionnat pour Indiens sur une réserve — Le Tribunal canadien des droits de la personne a la compétence pour instruire la plainte.

Le Qu'Appelle Indian Residential School Council (ci-après le «Conseil») est un organisme à but non lucratif, constitué en vertu des lois de la province de la Saskatchewan. Le Conseil, composé de chefs de bandes, dirige le Qu'Appelle Indian Residential School, qui éduque et loge les enfants indiens. L'École est financée par le gouvernement fédéral, elle est située sur une réserve indienne et elle emploie principalement des Indiens. L'Alliance de la Fonction publique du Canada, l'agent négociateur pour les employés indiens, a déposé une plainte devant la Commission canadienne des droits de la personne, alléguant que le Conseil avait commis de la discrimination, contrairement à l'article 11 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Cet article prévoit que le fait pour l'employeur de pratiquer la disparité salariale entre les hommes et les femmes qui exécutent des fonctions équivalentes constitue un acte discriminatoire. Le Conseil a sollicité un jugement déclarant que le Tribunal canadien des droits de la personne n'avait pas le pouvoir d'enquêter sur la plainte portée par l'Alliance. Il s'agit en l'espèce d'une demande de la Commission visant le rejet de l'action du Conseil. Ce dernier prétend que les relations de travail en l'espèce ne relèvent pas du paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867* qui vise «des Indiens et les terres réservées aux Indiens» mais de l'article 93 qui place l'éducation sous le contrôle des provinces.

Jugement: La demande est accueillie.

La compétence constitutionnelle fondée sur l'article 11 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* dépend des mêmes principes qui s'appliquent aux autres législations en matière de relations de travail. Règle générale, les relations de travail relèvent de la compétence législative des provinces car elles touchent à la propriété et aux droits civils. Toutefois, la Cour suprême du Canada a établi des exceptions à cette règle, montrant que le Parlement du Canada possède la compétence pour légiférer, dans certaines situations, à l'égard des relations de travail. Essentiellement, la position de la Cour suprême est qu'un ouvrage, une entreprise ou une affaire peut être qualifié de fédéral si la nature de l'activité forme une «partie intégrante de la compétence principale fédérale sur une autre matière fédérale». Il s'agit du critère fonctionnel. La question de la compétence sera donc tranchée par la nature de l'activité.

En se servant du critère fonctionnel, il faut conclure que les employés du Conseil sont tellement directement liés aux activités relatives au statut, aux droits et aux privilèges des Indiens que leurs relations de travail avec le Conseil forment une partie intégrante de la compétence principale fédérale sur les Indiens

under subsection 91(24) of the *Constitution Act, 1867*. That conclusion was supported by the facts, the Council's by-laws and objects of incorporation. The Court was satisfied that the School's employment relations had always been under federal jurisdiction. The initial responsibility for the administration of the School rested on the Minister responsible for Indian affairs; it was subsequently turned over to the Council composed of Band Chiefs. Since its establishment, the School had been funded by the federal government, and was ultimately responsible to the federal government pursuant to sections 114-123 of the *Indian Act*. The fact that the Council did not raise any jurisdictional arguments against certification before the Canada Labour Relations Board was also considered. The School is therefore subject to federal legislation regarding labour relations and the Tribunal has jurisdiction to entertain the complaint against the Council.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Canada Labour Code, R.S.C. 1970, c. L-1, s. 119 (as am. by S.C. 1972, c. 18, s. 1).
Canadian Human Rights Act, S.C. 1976-77, c. 33, ss. 2, 11(1), 21, 35(1).
Constitution Act, 1867, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) [R.S.C. 1970, Appendix II, No. 5] (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1), ss. 91(24), 92(13), 93.
Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 18.
Federal Court Rules, C.R.C., c. 663, R. 341.
Indian Act, R.S.C. 1970, c. I-6, ss. 114-123.
The Non-profit Corporations Act, S.S. 1979, c. N-4.1.
The Societies Act, R.S.S. 1965, c. 142 (rep. by S.S. 1983-84, c. 52).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

FOLLOWED:

Francis v. Canada Labour Relations Board, [1981] 1 F.C. 225 (C.A.); rev'd on other grounds [1982] 2 S.C.R. 72; *Whitebear Band Council v. Carpenters Prov. Council of Sask.*, [1982] 3 W.W.R. 554 (Sask. C.A.).

APPLIED:

Reference re Industrial Relations and Disputes Act, [1955] S.C.R. 529; *Canada Labour Relations Board et al. v. Yellowknife*, [1977] 2 S.C.R. 729; *Canadian Human Rights Commission v. Haynes* (1983), 46 N.R. 381 (F.C.A.).

DISTINGUISHED:

Four B Manufacturing Ltd. v. United Garment Workers of America et al., [1980] 1 S.C.R. 1031.

et les terres réservées aux Indiens, en vertu du paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Cette conclusion est étayée par les faits, les règlements et les objets énoncés dans le certificat de constitution du Conseil. La Cour est convaincue que les relations de travail de l'École ont toujours relevé de la compétence fédérale. Au départ, l'École était dirigée par le ministre responsable des Affaires indiennes; plus tard, la responsabilité a été transférée au Conseil composé des chefs des bandes. Depuis sa fondation, l'École a été financée par le gouvernement fédéral vis-à-vis duquel elle était responsable en fin de compte, conformément aux articles 114 à 123 de la *Loi sur les Indiens*. Le fait que le Conseil n'ait formulé aucun argument d'ordre constitutionnel devant le Conseil canadien des relations du travail contre l'accréditation a aussi été pris en considération. L'École est, par conséquent, sujette à la législation fédérale concernant les relations du travail et le Tribunal a compétence pour instruire la plainte portée contre le Conseil.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Code canadien du travail, S.R.C. 1970, chap. L-1, art. 119 (mod. par S.C. 1972, chap. 18, art. 1).
Loi canadienne sur les droits de la personne, S.C. 1976-77, chap. 33, art. 2, 11(1), 21, 35(1).
Loi constitutionnelle de 1867, 30 & 31 Vict., chap. 3 (R.-U.) [S.R.C. 1970, Appendice II, n° 5] (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1), art. 91(24), 92(13), 93.
Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 18.
Loi sur les Indiens, S.R.C. 1970, chap. I-6, art. 114-123.
Règles de la Cour fédérale, C.R.C., chap. 663, Règle 341.
The Non-profit Corporations Act, S.S. 1979, chap. N-4.1.
The Societies Act, R.S.S. 1965, chap. 142 (abrogée par S.S. 1983-84, chap. 52).

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS SUIVIES:

Francis c. Conseil canadien des relations du travail, [1981] 1 C.F. 225 (C.A.); infirmé pour d'autres motifs dans [1982] 2 R.C.S. 72; *Whitebear Band Council v. Carpenters Prov. Council of Sask.*, [1982] 3 W.W.R. 554 (C.A. Sask.).

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Reference re Industrial Relations and Disputes Act, [1955] R.C.S. 529; *Conseil canadien des relations du travail et autre c. Yellowknife*, [1977] 2 R.C.S. 729; *Commission canadienne des droits de la personne c. Haynes* (1983), 46 N.R. 381 (C.A.F.).

DISTINCTION FAITE AVEC:

Four B Manufacturing Ltd. c. Travailleurs unis du vêtement d'Amérique et autre, [1980] 1 R.C.S. 1031.

COUNSEL:

Niel Halford for plaintiff.
Russell Juriansz for defendant Canadian Human Rights Commission.

Andrew J. Raven for defendant Public Service Alliance of Canada.

SOLICITORS:

Halford Law Office, Fort Qu'Appelle, Saskatchewan, for plaintiff.
Canadian Human Rights Commission Legal Services for defendant Canadian Human Rights Commission.

Soloway, Wright, Houston, Greenberg, O'Grady, Morin, Ottawa, for defendant Public Service Alliance of Canada.

The following are the reasons for order rendered in English by

PINARD J.: This is an application by the defendant Canadian Human Rights Commission, pursuant to Rule 341 [*Federal Court Rules*, C.R.C., c. 663], for a judgment dismissing the plaintiff's action. A similar application was also made with regard to action no. T-2421-85, involving the same issue, and the parties have agreed that both applications be argued at the same time and decided on the same evidence. Therefore, these reasons will apply *mutatis mutandis* in support of the order related to that similar application in the other case.

The parties by their counsel have also agreed that the following documents constitute the record for the argument:

1. The agreed statement of facts filed by the parties before the Canadian Human Rights Tribunal;
2. The affidavit of Chief Irvin Starr sworn the 28th day of November 1986;
3. The affidavit of Daniel J. Russell sworn the 6th day of April 1987.

AVOCATS:

Niel Halford pour le demandeur.
Russell Juriansz pour la Commission canadienne des droits de la personne, défenderesse.

Andrew J. Raven, pour l'Alliance de la Fonction publique du Canada, défenderesse.

b PROCUREURS:

Halford Law Office, Fort Qu'Appelle (Saskatchewan), pour le demandeur.
Services juridiques de la Commission canadienne des droits de la personne pour la Commission canadienne des droits de la personne, défenderesse.

Soloway, Wright, Houston, Greenberg, O'Grady, Morin (Ottawa), pour l'Alliance de la Fonction publique du Canada, défenderesse.

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

LE JUGE PINARD: Il s'agit d'une demande présentée par la défenderesse la Commission canadienne des droits de la personne, sur le fondement de la Règle 341 [*Règles de la Cour fédérale*, C.R.C., chap. 663], en vue d'obtenir un jugement rejetant l'action du demandeur. Une demande analogue a également été présentée dans le dossier n° T-2421-85 comportant le même point en litige et les parties ont accepté que ces deux demandes soient débattues en même temps et jugées sur la même preuve. Par conséquent, les motifs en l'espèce seront applicables *mutatis mutandis* à l'ordonnance portant sur la demande similaire dans l'autre dossier.

Les parties, par leurs procureurs, ont également convenu que les documents suivants formeraient le dossier de l'argumentation:

1. L'exposé conjoint des faits déposé par les parties devant le Tribunal canadien des droits de la personne;
2. L'affidavit du chef Irvin Starr assermenté le 28 novembre 1986;
3. L'affidavit de Daniel J. Russell assermenté le 6 avril 1987.

The agreed statement of facts filed by the parties before the Canadian Human Rights Tribunal enunciated the following facts and referred to many relevant appended documents that it will not be necessary to reproduce in these reasons, even though the Court may see fit at some point in time to refer to parts of them. It is therefore appropriate and sufficient, at this stage, to merely reproduce the "Agreed Statement of Facts" as drafted:

1. The Public Service Alliance of Canada (hereinafter referred to as "PSAC") is a bargaining agent representing all employees of the Qu'Appelle Indian Residential School, excluding the Residence Administrator.

2. The Canadian Human Rights Commission (hereinafter referred to as the "Commission") is a statutory body created by section 21 of the *Canadian Human Rights Act*, S.C. 1976-77, c. 33, as amended (hereinafter referred to as the "Act"). (Attached hereto as Appendix "A" is a true copy of the *Canadian Human Rights Act*.)

3. The respondent, Qu'Appelle Indian Residential School Council, (hereinafter referred to as the "Council") was incorporated under the provisions of *The Societies Act* [R.S.S. 1965, c. 142], Saskatchewan, on August 23, 1972. (Attached as Appendix "B" is a copy of the Certificate of Incorporation pursuant to *The Societies Act*, with the attached Application). By Special Resolution dated November 22, 1974, the by-laws were rescinded and were replaced by new by-laws adopted effective November 18, 1974. (Attached as Appendix "C" is a copy of the Special Resolution and amended by-laws.) *The Societies Act* was replaced by the *Saskatchewan Non-profit Corporations Act* [S.S. 1979, c. N-4.1] and formally repealed in 1984 [S.S. 1983-84, c. 52]. The Council was continued pursuant to the provisions of the *Saskatchewan Non-profit Corporations Act* as a corporation incorporated under the laws of Saskatchewan with registered office in Regina, Saskatchewan. (Attached as Appendix "D" is a copy of the Certificate of Continuance dated September 28, 1982.)

L'exposé conjoint des faits déposé par les parties devant le Tribunal canadien des droits de la personne énonçait les faits suivants et renvoyait à plusieurs documents pertinents annexés qu'il ne sera pas nécessaire de reproduire dans les motifs en l'espèce, quoique la Cour puisse juger à propos d'en citer à l'occasion des extraits. Il est donc approprié et suffisant pour l'instant de reprendre l'«exposé conjoint des faits» tel qu'il a été rédigé:

1. L'Alliance de la Fonction publique du Canada (ci-après appelée l'«AFPC») est l'agent négociateur représentant tous les employés du Qu'Appelle Indian Residential School, sauf l'administrateur du pensionnat.

2. La Commission canadienne des droits de la personne (ci-après appelée la «Commission») est un organisme créé par l'article 21 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, S.C. 1976-77, chap. 33, et ses modifications, (ci-après appelée la «Loi»). (Une copie certifiée conforme de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* constitue l'annexe «A».)

3. L'intimé, Qu'Appelle Indian Residential School Council, (ci-après appelé le «Conseil») a été constitué conformément aux dispositions de la *Societies Act* de la Saskatchewan [R.S.S. 1965, chap. 142], en date du 23 août 1972. (Une copie du certificat de constitution prévu par la *Societies Act* et la demande jointe à ce certificat constituent l'annexe «B».) Par une résolution spéciale en date du 22 novembre 1974, les règlements de la société ont été annulés et remplacés par de nouveaux règlements en vigueur à compter du 18 novembre 1974. (Une copie de la résolution spéciale et des règlements modifiés constitue l'annexe «C».) La *Societies Act* a été remplacée par la *Non-profit Corporations Act* de la Saskatchewan [S.S. 1979, chap. N-4.1] et officiellement abrogée en 1984 [S.S. 1983-84, chap. 52]. Le Conseil a continué d'exister sous le régime de la *Non-profit Corporations Act* de la Saskatchewan, en tant que société constituée en vertu des lois de la Saskatchewan et dont le bureau principal se trouve à Regina (Saskatchewan). (Une copie du certificat de continuation en date du 28 septembre 1982 constitue l'annexe «D».)

4. The respondent operates the Qu'Appelle Indian Residential School (hereinafter referred to as the "School") in the District of Lebre, Saskatchewan.

5. A complaint by PSAC was filed under the Act with the Commission on September 9, 1981, alleging that the Council engaged in discrimination on the ground of sex under section 11 of the Act. The complaint states that the salary structure of the employer has a majority of male-dominated positions in the top half of the salary structure and the female-dominated positions in a lower half, except for senior positions staffed by females. It further contends that many of the female-dominated positions in the lower half are of equal value to male-dominated positions in the top half. The position titles as provided in the School Employee Manual reflect no significant changes from the time of the filing of the complaint. (Attached as Appendix "E" is a copy of the PSAC Complaint, and as Appendix "F" a copy of the Employee Manual.)

6. After the filing of the complaint, the Commission appointed an investigator on May 31, 1982, pursuant to subsection 35(1) of the Act to complete an investigation into the complaint.

7. Following a report by the investigator, the Commission, by letter dated October 24, 1985, requested that the President of the Human Rights Tribunal Panel appoint a Human Rights Tribunal. (Attached hereto as Appendix "G" is a copy of the letter dated October 24, 1985.)

8. The School provides education and residential care to Indian children from the Touchwood-File Hills-Qu'Appelle District and the Yorkton District of Indian Reserves as defined by the Minister of Indian and Northern Affairs, Canada. The greater part of these Districts is located in the Province of Saskatchewan, though a small portion of these Districts is located in the Province of Manitoba.

9. From 1887, when the School was first established, the School was run by the Oblate fathers and funded by the Minister in the Government of Canada with responsibility for Indians. In or around 1968, the Minister, or his delegates, assumed the operational functions and appointed

4. L'intimé dirige le Qu'Appelle Indian Residential School (ci-après appelé l'«École») dans le district de Lebre (Saskatchewan).

5. Le 9 septembre 1981, l'AFPC a déposé une plainte devant la Commission conformément à la Loi, alléguant que le Conseil avait commis de la discrimination basée sur le sexe aux termes de l'article 11 de ladite Loi. La plainte précise que, suivant la structure salariale de l'employeur, la majorité des postes à prédominance masculine se trouvent dans la première moitié de l'échelle salariale et la majorité des postes à prédominance féminine dans la seconde moitié, sauf pour les postes supérieurs comblés par des femmes. On y affirme de plus que plusieurs des postes à prédominance féminine dans la seconde moitié ont une valeur égale aux postes à prédominance masculine dans la première moitié. Le titre des postes fourni dans le manuel des employés de l'École (*School Employee Manual*) ne montre aucune différence notable depuis le dépôt de la plainte. (Une copie de la plainte de l'AFPC constitue l'annexe «E» et une copie du manuel des employés de l'École représente l'annexe «F».)

6. Après le dépôt de la plainte, la Commission a nommé un enquêteur le 31 mai 1982, conformément au paragraphe 35(1) de la Loi, pour enquêter sur ladite plainte.

7. À la suite du rapport de l'enquêteur, la Commission a demandé au président, par lettre en date du 24 octobre 1985, de constituer un tribunal des droits de la personne. (Une copie de cette lettre constitue l'annexe «G».)

8. L'École éduque et loge les enfants indiens des districts de Touchwood-File Hills-Qu'Appelle et de Yorkton sur les réserves indiennes délimitées par le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien. La majeure partie de ces districts est située dans la province de la Saskatchewan mais une petite portion desdits districts se trouve dans la province du Manitoba.

9. À compter de sa fondation en 1887, l'École a été dirigée par les pères Oblats et financée par le ministre canadien responsable des Affaires indiennes. Vers 1968, le ministre ou ses délégués ont pris la direction des opérations et nommé les membres du conseil de l'École. En 1973, le [TRADUCTION]

the members of the school board. In 1973, the "local advisory board", composed of concerned Indian Band members who were consulted by and gave advice to the school board, became responsible for the administration of the School's residences. In 1981, the Minister turned over responsibility for the administration of the School to the "local advisory board". At the present time, the Council is composed of the 24 Band Chiefs of the 24 Bands that constitute the Touchwood-File Hills-Qu'Appelle District and the Yorkton District.

10. By Order in Council P.C. 1983-2071, dated July 7, 1983, the lands on which the school buildings are located were set apart for the use and benefit of the Starblanket Reserve of Indians to be known as Wa-Pii-Moos-Toosis (White Calf) Indian Reserve No. 83A, in partial satisfaction of the Band's entitlement pursuant to Treaty No. 4. (Attached hereto as Appendix "H" is the Order in Council transferring the land to the Starblanket Reserve, and as Appendix "I" a copy of Treaty No. 4.)

11. In 1981, the Council commenced leasing a school building from the Board of Education of the Indian Head School Division No. 19 of Saskatchewan which has been used by the elementary grades of the School. The building is approximately one block off the reserve. (Attached hereto as Appendix "J" is a copy of the Certificate of Title to the Board of Education of the Indian Head School Division No. 19, and as Appendices "K", "L", "M" and "N" are lease agreements between the Council and the Board of Education of the Indian Head School Division No. 19 for the years 1981, 1983, 1984 and 1985.)

12. The teachers at the Qu'Appelle Indian Residential School are paid on the same scale as the teachers in Saskatchewan who work for the Saskatchewan Department of Education. There is no formal contract between the teachers and the Council. The School's programme is identical to the programme set up by the Saskatchewan Department of Education except that the School has additional courses in Cree language and in Indian culture. There is no tuition fee for the students to attend the School. There are approximately 200 students attending the School. The

«conseil consultatif local» composé des membres concernés de la bande indienne qui étaient consultés par le conseil de l'École et lui donnaient son avis, s'est vu confier la responsabilité de l'administration des résidences de l'École. En 1981, le ministre a transféré au «conseil consultatif local» la responsabilité de l'administration de l'École. À l'heure actuelle, le Conseil est composé des 24 chefs de bande des 24 bandes qui forment les districts de Touchwood-File Hills-Qu'Appelle et de Yorkton.

10. Par décret n° C.P. 1983-2071 en date du 7 juillet 1983, les terres sur lesquelles sont érigés les immeubles de l'école ont été mises de côté à l'usage et au profit de la réserve indienne de Starblanket connue sous le nom de réserve indienne Wa-Pii-Moos-Toosis (White Calf), n° 83A, en reconnaissance partielle des droits fonciers qu'elle a acquis en vertu du traité n° 4. (Une copie du décret transférant les terres à la réserve de Starblanket constitue l'annexe «H» et une copie du traité n° 4 représente l'annexe «I».)

11. En 1981, le Conseil commença à louer du Board of Education of the Indian Head School Division No. 19 de la Saskatchewan un immeuble qui avait servi d'école primaire. Ledit immeuble est situé à environ un quadrilatère de la réserve. (Une copie du certificat de titre du Board of Education of the Indian Head School Division No. 19 constitue l'annexe «J» et les baux intervenus entre le Conseil et ledit Board of Education pour les années 1981, 1983, 1984 et 1985 constituent les annexes «K», «L», «M» et «N».)

12. Les professeurs du Qu'Appelle Indian Residential School sont rémunérés d'après la même échelle salariale que les professeurs qui travaillent pour le ministère de l'Éducation de la Saskatchewan. Il n'y a aucun contrat officiel entre les professeurs et le Conseil. Le programme de l'École est le même que celui du ministère de l'Éducation de la Saskatchewan, sauf que l'École offre en plus des cours de langue crie et de culture indienne. Les étudiants de l'École qui sont au nombre d'environ 200 ne paient aucuns frais de scolarité. L'École

School provides both elementary and high school education to native Indians.

The core of the School constitutes one large building containing classrooms, residences and administrative offices. There are other classroom buildings for subjects such as mechanics. A retired superintendent of the provincial public school system has been acting as superintendent to the School. The School is not regulated in any way by the Department of Education of the Province of Saskatchewan. (Attached hereto as Appendices "O" and "P" are the Student Handbook and the 1984-1985 Annual Report.)

13. The School is fully funded by Her Majesty the Queen in right of Canada, pursuant to annual agreements executed by the Minister for Canada responsible for Indians. (Attached hereto as Appendices "Q", "R", "S", "T" and "U" are the yearly agreements for the years 1981-82, 1983-84, 1984-85, 1985-86 and 1986-87. Attached as Appendices "V", "W", "X", "Y", "Z" and "AA" are the financial statements for the School for the years 1981 up to and including 1986.)

14. The Council was officially notified of the complaint by letter dated July 30, 1982. (Attached as Appendix "BB" a copy of the letter dated July 30, 1982.) However, the Council did not dispute the Commission's jurisdiction over the complaint except in vague and imprecise terms. (Attached as Appendix "CC" is an internal Commission Memorandum dated October 28, 1983, referring to the Council's questioning of the Commission's jurisdiction, and attached as Appendix "DD" is a letter dated March 21, 1985, from the Council to the Commission which also raises the question of the Commission's jurisdiction.) On neither occasion did the Council assert that it was under provincial jurisdiction.

15. On or about the 13th day of April 1973, the PSAC presented to the Canada Labour Relations Board an application for Certification as bargaining agent, pursuant to the *Canada Labour Code*, Part V [R.S.C. 1970, c. L-1 (as am. by S.C. 1972, c. 18, s. 1)], respecting a proposed bargaining unit consisting of all employees of the Council. At no time did the Council take the position that the

pourvoit à l'enseignement primaire et secondaire des autochtones.

Le noyau de l'École est constitué d'une large bâtisse abritant les salles de classes, les résidences et les bureaux de l'administration. Il existe d'autres immeubles pour l'enseignement de divers sujets comme, par exemple, la mécanique. Un principal à la retraite du système scolaire public de la province exerce cette charge à l'École. Celle-ci n'est d'aucune façon réglementée par le ministère de l'Éducation de la Saskatchewan. (Des copies du manuel de l'étudiant et du rapport annuel pour 1984-85 constituent les annexes «O» et «P».)

13. L'École est entièrement financée par Sa Majesté la Reine du chef du Canada en conformité avec les ententes annuelles signées par le ministre canadien responsable des Affaires indiennes. (Des copies des ententes annuelles pour les années 1981-82, 1983-84, 1984-85, 1985-86 et 1986-87 constituent les annexes «Q», «R», «S», «T» et «U». Des copies des états financiers de l'École pour les années 1981 à 1986 inclusivement représentent les annexes «V», «W», «X», «Y», «Z» et «AA».)

14. Le Conseil a été officiellement avisé de la plainte portée contre lui par une lettre datée du 30 juillet 1982. (Une copie de cette lettre constitue l'annexe «BB».) Le Conseil n'a toutefois pas contesté la compétence de la Commission pour entendre la plainte sauf par des termes vagues et imprécis. (Une copie d'une note de service de la Commission en date du 28 octobre 1983 portant sur les doutes du Conseil quant à la compétence de la Commission constitue l'annexe «CC» et une lettre du Conseil en date du 21 mars 1985 adressée à la Commission, lettre qui soulevait aussi la question de la compétence de cette dernière, constitue l'annexe «DD».) Le Conseil n'a pas prétendu relever de la compétence de la province ni à l'une ni à l'autre de ces occasions.

15. Vers le 13 avril 1973, l'AFPC a déposé une demande d'accréditation à titre d'agent négociateur devant le Conseil canadien des relations du travail [CCRT], conformément à la Partie V du *Code canadien du travail* [S.R.C. 1970, chap. L-1 (mod. par S.C. 1972, chap. 18, art. 1)], à l'égard d'une unité de négociation proposée composée de tous les employés du Conseil. Le Conseil n'a

Canada Labour Code did not apply to it. The Certification Order was granted by the Board on the 4th day of March, 1974. (Attached hereto as Appendices "EE", "FF" and "GG", is the PSAC Certification Application, the Council's reply of July 31, 1973, and the Certification Order of the Board rendered March 4, 1974, respectively.)

16. On or about the 7th day of October 1982, more than a year after the presentation of the subject complaint to the Commission, the Council submitted an application to the Canada Labour Relations Board pursuant to section 119 of the *Canada Labour Code*, Part V to amend the description of the bargaining unit specified in the Board's Certification Order of March 4, 1974. The jurisdiction of the Board to consider the Council's Application was, of course, assumed. On the 7th day of February 1983, the Council's Application for Review was granted and the scope of the bargaining unit revised. (Attached hereto as Appendices "HH", "II" and "JJ", is the Council's Application for Review, the CLRB Investigator's Report dated November 16, 1982 and the Decision of the Board of February 17, 1983.)

17. The parties have agreed that the facts contained in this statement should constitute the record in this matter.

At issue is the constitutional jurisdiction of the Canadian Human Rights Tribunal to hear the complaint of Public Service Alliance of Canada against the plaintiff. The jurisdiction of the Tribunal to conduct an inquiry is derived from the *Canadian Human Rights Act*, S.C. 1976-77, c. 33, as amended. The provisions of the Act are confined to those matters falling within the legislative competence of the federal Government. Section 2 and subsection 11(1) of the Act provide:

2. The purpose of this Act is to extend the present laws in Canada to give effect, within the purview of matters coming within the legislative authority of the Parliament of Canada, to the following principles:

11. (1) It is a discriminatory practice for an employer to establish or maintain differences in wages between male and

jamais prétendu que le *Code canadien du travail* ne lui était pas applicable. L'accréditation a été accordée par le CCRT le 4 mars 1974. (Des copies de la demande d'accréditation par l'AFPC, de la réponse du Conseil en date du 31 juillet 1973 et de l'accréditation accordée par le CCRT en date du 4 mars 1974 constituent les annexes «EE», «FF» et «GG» respectivement.)

16. Vers le 7 octobre 1982, soit plus d'un an après le dépôt de la plainte devant la Commission, le Conseil a présenté au Conseil canadien des relations du travail [CCRT], en vertu de l'article 119 de la Partie V du *Code canadien du travail*, une demande en vue de modifier la description de l'unité de négociation figurant dans l'accréditation du 4 mars 1974. La compétence du CCRT aux fins d'examiner la demande du Conseil a évidemment été acceptée. Le 7 février 1983, la demande de révision du Conseil a été accueillie et l'étendue de l'unité de négociation a été modifiée. (Des copies de la demande de révision du Conseil, du rapport d'enquête du CCRT en date du 16 novembre 1982 et de la décision de ce dernier en date du 17 février 1983 constituent les annexes «HH», «II» et «JJ».)

17. Les parties ont convenu que les faits énoncés dans le présent exposé devraient être inscrits au dossier en l'espèce.

La question en l'espèce est de déterminer si le Tribunal canadien des droits de la personne a compétence sur le plan constitutionnel pour instruire la plainte portée par l'Alliance de la Fonction publique du Canada contre le demandeur. La compétence du Tribunal pour mener une enquête tire son origine de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, S.C. 1976-77, chap. 33, et ses modifications. Les dispositions de la Loi ne visent que les questions qui sont de la compétence législative du gouvernement fédéral. L'article 2 et le paragraphe 11(1) de la Loi prévoient:

2. La présente loi a pour objet de compléter la législation canadienne actuelle en donnant effet, dans le champ de compétence du Parlement du Canada, aux principes suivants:

11. (1) Constitue un acte discriminatoire le fait pour l'employeur d'instaurer ou de pratiquer la disparité salariale entre

female employees employed in the same establishment who are performing work of equal value.

As stated by Le Dain J. in *Canadian Human Rights Commission v. Haynes* (1983), 46 N.R. 381 (F.C.A.), at page 383, the constitutional jurisdiction of section 11 of the Act is to be determined by the same principles applicable to other labour relations legislation:

Section 11 of the Canadian Human Rights Act deals with discrimination in employment. It provides that it is a discriminatory practice for an employer to establish or maintain differences in wages between male and female employees employed in the same establishment who are performing work of equal value . . . I agree with counsel that section 11 relates to employer and employee relations and that its constitutional application is therefore to be determined by the principles applicable to legislative jurisdiction in respect of that matter.

The plaintiff Qu'Appelle Indian Residential School Council contends that it is not subject to the labour relations laws of the Government of Canada. It takes the position that it is a corporation which manages a school. Using the "functional test", as required by several court precedents, it submits that its operations are fully described by saying that it operates a residential school program. It concludes that labour relations in this case ought not to be considered under subsection 91(24) of the *Constitution Act, 1867* [30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) [R.S.C. 1970, Appendix II, No. 5] (as am. by *Canada Act 1982, 1982, c. 11* (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1)], dealing with "Indians, and Lands reserved for the Indians", but under section 93 which in principle places education under provincial control.

The plaintiff therefore has sought a declaration that the Canadian Human Rights Tribunal has no authority to inquire into the complaint by the defendant Public Service Alliance of Canada, and an order prohibiting the Tribunal from conducting such an inquiry. This application by the defendant Canadian Human Rights Commission seeks an order or a judgment dismissing that action by the plaintiff.

The matter of labour relations is usually considered to fall within the provincial realm of legislative competence as being in relation to property

les hommes et les femmes qui exécutent, dans le même établissement, des fonctions équivalentes.

Comme l'a affirmé le juge Le Dain dans l'arrêt *Commission canadienne des droits de la personne c. Haynes* (1983), 46 N.R. 381 (C.A.F.), à la page 383, la compétence constitutionnelle fondée sur l'article 11 de la Loi dépendra des mêmes principes qui s'appliquent aux autres législations en matière de relations de travail:

L'article 11 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, qui traite de discrimination dans l'emploi, établit que le fait pour un employeur d'instaurer ou de pratiquer la disparité salariale entre les hommes et les femmes qui exécutent, dans le même établissement, des fonctions équivalentes constitue un acte discriminatoire . . . Comme l'avocat des appelantes, je pense que l'article 11 porte sur les relations employeurs-employés et que son application constitutionnelle dépend des principes concernant la détermination des compétences législatives en ce domaine.

Le demandeur Qu'Appelle Indian Residential School Council affirme qu'il n'est pas soumis aux lois sur les relations de travail du gouvernement canadien et qu'il est une société chargée d'administrer une école. Invoquant le «critère fonctionnel», comme l'exigent plusieurs précédents, il prétend décrire adéquatement ses activités en disant qu'il dirige un pensionnat. Il conclut qu'en l'espèce, les relations de travail ne devraient pas être considérées comme relevant du paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867* [30 & 31 Vict., chap. 3 (R.-U.) [S.R.C. 1970, Appendice II, n° 5] (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11* (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982, n° 1*)] qui vise «les Indiens et les terres réservées aux Indiens» mais plutôt de l'article 93 qui place en principe l'éducation sous le contrôle des provinces.

Le demandeur a donc voulu obtenir un jugement déclarant que le Tribunal canadien des droits de la personne n'avait pas le pouvoir d'enquêter sur la plainte portée par la défenderesse, l'Alliance de la Fonction publique du Canada, et une ordonnance en vue d'empêcher ledit Tribunal de mener une telle enquête. En l'espèce, la défenderesse, la Commission canadienne des droits de la personne, demande une ordonnance ou un jugement rejetant l'action du demandeur.

On admet généralement que la question des relations de travail relève de la compétence législative des provinces car elle touche à la propriété et

and civil rights, pursuant to subsection 92(13) of the *Constitution Act, 1982* [Schedule B, *Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.)*]. However, there are generally considered to be four exceptions to this rule. Estey J. in *Reference re Industrial Relations and Disputes Act* (the *Stevedoring* case), [1955] S.C.R. 529 set out these four exceptions at page 564:

These authorities establish that there is a jurisdiction in the Parliament of Canada to legislate with respect to labour and labour relations, even though these relations are classified under Property and Civil Rights within the meaning of s. 92(13) of the *B.N.A. Act* and, therefore, subject to provincial legislation. This jurisdiction of Parliament to so legislate includes those situations in which labour and labour relations are (a) an integral part of or necessarily incidental to the headings enumerated under s. 91; (b) in respect to Dominion Government employees; (c) in respect to works and undertakings under ss. 91(29) and 92(10); (d) in respect of works, undertakings or businesses in Canada but outside of any province.

In *Canada Labour Relations Board et al. v. Yellowknife*, [1977] 2 S.C.R. 729, at page 736, Pigeon J. stated:

This leaves for consideration as the only question in this case whether, in the context of the *Labour Code*, the definition of the expression "federal work, undertaking or business" embraces the operations of a municipal corporation.

In considering this question, one has to bear in mind that it is well settled that jurisdiction over labour matters depends on legislative authority over the operation, not over the person of the employer.

The case most heavily relied upon by the plaintiff here was *Four B Manufacturing Ltd. v. United Garment Workers of America et al.*, [1980] 1 S.C.R. 1031. In that case, a shoe manufacturing business was being run by Indians who owned the business through a provincially registered corporation. It was located on a reserve, employed mainly Indians, and was funded through the Department of Indian Affairs. The Indian Band Council had nothing to do with the enterprise. In that case, Beetz J., writing for the majority (Laskin C.J. and Ritchie J. dissenting) stated the law as follows at page 1045:

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

aux droits civils, au sens du paragraphe 92(13) de la *Loi constitutionnelle de 1982* [annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.)*]. Toutefois, on considère habituellement que cette règle comporte quatre exceptions. Dans *Reference re Industrial Relations and Disputes Act* (l'arrêt *Stevedoring*), [1955] R.C.S. 529, le juge Estey énumère ces quatre exceptions à la page 564:

[TRADUCTION] Cette jurisprudence montre que le Parlement du Canada possède la compétence pour légiférer à l'égard des relations ouvrières et de la main-d'œuvre même si ces relations entrent dans la catégorie de la propriété et des droits civils au sens de l'art. 92(13) de l'*Acte de l'A.N.B.* et donc, sont soumises à la loi provinciale. Cette compétence du Parlement pour ainsi légiférer comprend ces situations où la main-d'œuvre et les relations ouvrières sont a) parties intégrantes des rubriques énumérées dans l'art. 91 ou nécessairement incidentes; b) afférentes aux employés du gouvernement central; c) afférentes aux ouvrages et entreprises mentionnés aux art. 91(29) et 92(10); d) afférentes aux ouvrages, entreprises ou affaires situés au Canada mais à l'extérieur de toute province.

Dans l'arrêt *Conseil canadien des relations du travail et autre c. Yellowknife*, [1977] 2 R.C.S. 729, à la page 736, le juge Pigeon dit:

Cela étant, il reste à trancher la question de savoir si, dans le contexte du *Code du travail*, la définition de l'expression «entreprise, affaire ou ouvrage de compétence fédérale» englobe les activités d'une corporation municipale.

En examinant cette question, on doit se rappeler qu'il est bien établi que la compétence en matière de travail relève du pouvoir législatif sur l'exploitation et non sur la personne de l'employeur.

Le demandeur fonde son argumentation principalement sur l'arrêt *Four B Manufacturing Ltd. c. Travailleurs unis du vêtement d'Amérique et autre*, [1980] 1 R.C.S. 1031. Il s'agissait dans cette affaire d'une entreprise de fabrication de chaussures exploitée par des Indiens qui en étaient les propriétaires par l'intermédiaire d'une société constituée en vertu des lois de la province. L'entreprise était située sur une réserve, engageait surtout des Indiens et était financée par le ministère des Affaires indiennes. Le Conseil de la bande indienne n'avait rien à voir avec la société. Dans cet arrêt, le juge Beetz, parlant au nom de la majorité (le juge en chef Laskin et le juge Ritchie étant dissidents), expose la règle comme suit à la page 1045:

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

of the nature of their operations and their normal activities, can be characterized as federal undertakings, services or businesses:

In applying that law to the facts in the *Four B* case, Beetz J. concluded at page 1046:

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.

In dealing with the submissions made by the appellant, Beetz J. elaborated on the meaning of the functional test as follows, at page 1047:

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.

From this statement of the law, it can be concluded that in deciding the jurisdiction of labour relations in a particular case, the focus should not be on who the employer is, who the employees are, where the activity is taking place, or who is funding the activity. Instead, at issue is the character or nature of the activity concerned. In the *Four B* case, the majority of the Supreme Court of Canada decided that the nature of the activity had nothing whatsoever to do with Indian status or privileges, and that the sewing of uppers onto sports shoes could be characterized as merely an ordinary industrial activity. Thus, the labour relations, in the circumstances, would be dealt with under provincial law.

In *Francis v. Canada Labour Relations Board*, [1981] 1 F.C. 225 (C.A.), reversed on other grounds, [1982] 2 S.C.R. 72, the opposite conclusion was reached when a certification order of the Canada Labour Relations Board was upheld with respect to a bargaining unit made up of employees of the St. Regis Band Council. These employees had various responsibilities including the administration of education, Indian lands and estates,

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:

Appliquant cette règle à la situation de *Four B*, le juge Beetz concluait à la page 1046:

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.

En examinant les prétentions de l'appelante, le juge Beetz a expliqué ainsi le sens à donner au critère fonctionnel, à la page 1047:

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*.

Cet exposé du droit permet de conclure qu'aux fins de décider qui aura compétence sur les relations de travail dans un cas précis, il ne s'agit pas de savoir qui est l'employeur, qui sont les employés, à quel endroit sont exécutées les opérations ou qui les finance. Il faut plutôt considérer le genre ou la nature des activités en cause. Dans l'arrêt *Four B*, la Cour suprême du Canada a décidé à la majorité que le genre d'activités pratiquées par les Indiens n'avait absolument rien à voir avec leur statut ou leurs privilèges en tant qu'Indiens, et que le fait de coudre des empeignes sur des souliers de sport doit être considéré comme une activité industrielle ordinaire. Aussi, les relations de travail seraient, dans ces circonstances, soumises aux lois provinciales.

Dans l'arrêt *Francis c. Conseil canadien des relations du travail*, [1981] 1 C.F. 225 (C.A.), qui fut infirmé pour d'autres motifs dans [1982] 2 R.C.S. 72, la Cour a rendu un jugement contraire à celui de *Four B* et elle a maintenu l'accréditation, par le Conseil canadien des relations du travail, d'une unité de négociation composée des employés du Conseil de la bande de Saint-Régis. Ces employés assumaient diverses responsabilités

housing, public works and an old age home, as well as the maintenance of schools, roads, sanitation and garbage collection. Heald J., whose views on the jurisdictional issue were concurred in by the other two Judges, held that because the bargaining unit's employees were so directly involved in activities relating to Indian status and privileges, the labour relations were "an integral part of primary federal jurisdiction over Indians or Lands reserved for Indians". Thus, he held, it was within the Canada Labour Relations Board's jurisdiction to certify the unit. He distinguished the *Four B* case (*supra*) by noting that whereas, in that case, the Indians on the reserve were conducting a commercial enterprise which did not affect the status and rights of the employees as Indians or Band members, in *Francis* the employees or the Council were involved in the total administration of the Band, which unquestionably concerned the status, rights and privileges of band Indians.

In *Whitebear Band Council v. Carpenters Prov. Council of Sask.*, [1982] 3 W.W.R. 554 (Sask. C.A.), carpenters and carpenters' apprentices hired by the Whitebear Band Council to carry out a home construction and renovation project financed by the federal Government, applied to the Saskatchewan Labour Board for certification. The Board's decision to certify the unit was quashed by the Saskatchewan Court of Appeal on the basis that the Board had acted outside its jurisdiction. Cameron J.A. concluded as follows (at page 566):

Accordingly, I am satisfied that the construction of houses on the reserve, in the circumstances, is part and parcel of the general operation as a whole of the band council, and cannot properly be removed from that whole and viewed as an ordinary industrial activity in the province and falling under provincial jurisdiction

At first, the case at bar appears to be similar to the *Four B* case (*supra*). As in that case, the Council here is being funded by the federal Department of Indian and Northern Affairs, operates on an Indian Reserve, and employs mostly (if

dont l'administration de l'éducation, des terres et propriétés immobilières indiennes, des logements, des travaux publics et des foyers pour personnes âgées ainsi que l'entretien des écoles, des routes, l'hygiène publique et l'enlèvement des ordures ménagères. Le juge Heald, dont l'opinion sur la question de la compétence a été suivie par les deux autres juges, a statué que les activités des employés de l'unité de négociation étaient si étroitement reliées au statut et aux privilèges des Indiens que les relations de travail constituaient «une partie intégrante de la compétence fédérale principale sur les Indiens ou les terres réservées aux Indiens». Il a donc conclu que l'accréditation de l'unité de négociation relevait de la compétence du Conseil canadien des relations du travail. Il a établi une distinction avec l'arrêt *Four B* (précité) en indiquant que dans cette affaire les Indiens de la réserve géraient une entreprise commerciale n'ayant aucun effet sur le statut et les droits des employés en tant qu'Indiens ou membres de la bande, alors que dans l'affaire *Francis*, les employés ou le Conseil participaient à l'administration générale de la bande, ce qui touchait incontestablement au statut, aux droits et aux privilèges des Indiens de la bande.

Dans l'arrêt *Whitebear Band Council v. Carpenters Prov. Council of Sask.*, [1982] 3 W.W.R. 554 (C.A. Sask.), des menuisiers et apprentis-menuisiers engagés par le Whitebear Band Council pour réaliser un projet de construction et de rénovation domiciliaire financé par le gouvernement fédéral ont présenté une demande d'accréditation au Saskatchewan Labour Board. La décision de ce dernier d'accréditer l'unité a été annulée par la Cour d'appel de la Saskatchewan pour le motif que le Saskatchewan Labour Board avait excédé sa compétence. Le juge Cameron de la Cour d'appel a conclu en ces termes (à la page 566):

[TRADUCTION] Je suis en conséquence convaincu que dans les circonstances, la construction de maisons sur la réserve fait partie intégrante des activités générales du conseil de la bande et elle ne peut être à bon droit isolée de son tout et traitée comme une activité industrielle ordinaire dans la province et relevant de la compétence provinciale . . .

De prime abord, la présente instance semble analogue à l'arrêt *Four B* (précité). Comme dans cette dernière cause, le Conseil en l'espèce reçoit des fonds du ministère fédéral des Affaires indiennes et du Nord canadien, il exerce ses activités sur

not all) Indian employees. Also, as in the *Four B* case, the Council is a private corporation incorporated under provincial legislation, although in this case, the Council is a non-profit organization, whereas *Four B Manufacturing Ltd.* was incorporated as a business enterprise. However, these similarities are not important because as Beetz J. in the *Four B* case (*supra*) specified, it is not where an entity operates or whom it employs that is determinative of the jurisdictional issue, but what the entity does. The key issue is how to characterize the nature and functions of the plaintiff.

In this case, I consider that the nature of the functions of the Council can and should be characterized as forming an integral part of the primary federal jurisdiction over Indians and Indian Lands. It should be characterized as coming within federal jurisdiction by virtue of subsection 91(24) of the *Constitution Act, 1867*. This conclusion is supported by the facts in the case. The function of the Council is to administer the Qu'Appelle Residential Indian School. This includes the construction and maintenance of school buildings and residences, the financial management and staffing of the School, and the formulation of educational policy for the School. Among the stated objects in the Council's certificate of incorporation as well as in the Council's constitution is the following (see Appendix "B" and Appendix "C", article 2(f), in the agreed statement of facts):

The objects of the Society are:

(f) to foster and promote all indian literature, history and arts and to foster and promote the finest cultural elements and traditions, including language, religion, folk music, dancing, handicrafts, and generally all indian traditions and make necessary recommendations to the government of Canada, so that the said cultural elements may be incorporated into the curriculum of the Qu'Appelle Indian Residential School.

The Council's by-laws are also significant (see Appendix "C" to the agreed statement of facts); for example:

une réserve indienne et il engage principalement (sinon exclusivement) des Indiens. Également, le Conseil en l'espèce est une société privée constituée en vertu des lois de la province, tout comme c'était le cas dans l'arrêt *Four B*, même si le Conseil est un organisme à but non lucratif alors que *Four B Manufacturing Ltd.* avait été constituée comme une entreprise commerciale. Toutefois, ces ressemblances sont sans importance puisque, comme l'a précisé le juge Beetz dans l'arrêt *Four B* (précité), ce n'est pas l'endroit où l'entité exerce ses activités ni qui elle engage qui sont les éléments déterminants dans l'attribution de la compétence mais bien ce qu'elle fait. La question clé est de savoir comment on peut caractériser la nature et les fonctions du demandeur.

En l'espèce, j'estime que les attributions du Conseil peuvent et doivent de par leur nature, être considérées comme faisant partie intégrante de la compétence principale fédérale sur les Indiens et les terres indiennes en vertu du paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. La présente conclusion s'appuie sur les faits de la cause. Le Conseil a pour fonction d'administrer le Qu'Appelle Residential Indian School, ce qui comprend la construction et l'entretien des édifices et des résidences scolaires, la gestion des finances et du personnel de l'École, de même que l'élaboration des politiques scolaires. Parmi les objets énoncés dans le certificat de constitution du Conseil et dans son acte constitutif, on retrouve ce qui suit (voir les annexes «B» et «C», article 2f), de l'exposé conjoint des faits):

[TRADUCTION] La Society [ci-après appelée la «société»] a pour objets:

f) la protection et la promotion de la littérature, de l'histoire et des arts indiens de même que la protection et la promotion des éléments culturels et traditionnels les plus précieux, notamment la langue, la religion, la musique folklorique, la danse, l'artisanat et généralement toutes les coutumes indiennes et elle doit faire les recommandations nécessaires au gouvernement du Canada afin que lesdits éléments culturels puissent être inclus dans le programme académique du Qu'Appelle Indian Residential School.

Les règlements du Conseil sont également révélateurs (voir l'annexe «C» de l'exposé conjoint des faits), par exemple:

1. The by-law related to membership of the Society states that memberships shall be open to any treaty Indian or registered Indian of the Touchwood-File Hills-Qu'Appelle and Yorkton Districts of the Regina Indian Society.

2. The by-law related to Officers and Directors states:

There shall be 25 nominees, each Indian band shall be a band within the meaning of The Indian Act and located in the Touchwood-File Hills-Qu'Appelle and Yorkton Districts, shall select one nominee to attend at general meeting of the Society and the Regina Indian Society, formerly the Regina Urban Indian Association, shall select one nominee to attend at general meetings of the said Society and the 25 nominee will together choose the Directors of the Society and be the only people eligible to be elected as Directors of the Society.

3. The by-law related to the duties and powers of the Directors states:

(d) It shall be the duty of the directors to discuss the curriculum in the school and to make recommendations to the general meeting and to the Government of Canada for changes in the curriculum which would further the aims and objectives of the Society.

(k) In consultation with Federal Government, it should be the duty of the directors to exercise control of admission to the Qu'Appelle Indian Residential School.

4. The by-law related to exercise of monetary powers states:

(a) For the purpose of carrying out the objects of the Society, this Society shall request the Federal Government to sign an agreement to grant annually the total funds necessary to cover operating for the case of students, maintenance, repair, up-keep, renovation and expenses.

Treaty No. 4 states specifically that "Her Majesty agrees to maintain a school in the reserve allotted to each band as soon as they settle on said reserve and are prepared for a teacher". (See Appendix "I" to the agreed statement of facts.) Even though in 1981 the Minister turned over responsibility for the administration of the School to the "local advisory board", every relevant year, from 1981 to 1985 inclusive, the Minister has been authorized pursuant to section 114 of the *Indian Act*, R.S.C. 1970, c. I-6, as amended, to enter into a detailed agreement with the plaintiff for the education in accordance with that Act of the

1. Le règlement afférent à la composition de la société indique que cette dernière doit être accessible à tout Indien visé par un traité et à tout Indien inscrit des districts de Touchwood-File Hills-Qu'Appelle et de Yorkton de la Regina Indian Society.

2. Le règlement afférent aux officiers et administrateurs énonce:

[TRADUCTION] Il doit y avoir 25 candidats; chaque bande indienne doit être une bande au sens de la Loi sur les Indiens et être située dans les districts de Touchwood-File Hills-Qu'Appelle et de Yorkton et chacune choisit un candidat pour assister à l'assemblée générale de la société; la Regina Indian Society, qui s'appelait autrefois Regina Urban Indian Association, choisit un candidat pour assister aux assemblées générales de ladite société et ces 25 candidats choisissent ensemble les administrateurs de la société; ils sont les seules personnes éligibles aux postes d'administrateurs de la société.

3. Le règlement afférent aux devoirs et pouvoirs des administrateurs prévoit:

[TRADUCTION] d) Les administrateurs doivent discuter du programme académique de l'école et faire des recommandations à l'assemblée générale et au gouvernement du Canada en vue d'apporter au programme des modifications qui favoriseront la réalisation des buts et objectifs de la société.

k) De concert avec le gouvernement fédéral, les administrateurs doivent réglementer les admissions au Qu'Appelle Indian Residential School.

4. Le règlement afférent à l'exercice des pouvoirs financiers énonce:

[TRADUCTION] a) Pour atteindre ses objectifs, la société demandera au gouvernement fédéral de signer une entente en vertu de laquelle celui-ci lui versera à chaque année les fonds nécessaires pour couvrir les coûts relatifs aux étudiants, à l'entretien, aux réparations, aux améliorations, aux rénovations et aux charges d'exploitation.

Le traité n° 4 prévoit spécifiquement que [TRADUCTION] «Sa Majesté s'engage à fournir les services d'une école dans la réserve attribuée à chaque bande dès que cette dernière sera établie sur ladite réserve et qu'elle pourra accueillir un enseignant». (Voir l'annexe «I» de l'exposé conjoint des faits.) Même si en 1981 le ministre a transféré la responsabilité de l'administration de l'École au «conseil consultatif local», il a été autorisé en vertu de l'article 114 de la *Loi sur les Indiens*, S.R.C. 1970, chap. I-6, et ses modifications, à conclure avec le demandeur, pour chacune des années 1981 à 1985 inclusivement, des accords détaillés relativement à l'éducation des enfants indiens suivant les prescriptions de cette Loi. (Voir les annexes

Indian children. (See Appendix "Q" to Appendix "T" inclusive of the agreed statement of facts.)

I am of the view therefore that the Qu'Appelle Indian Residential School and its employment relations come under federal jurisdiction because they always have. For the period between 1968 and 1973, the School was actually run by the federal Minister responsible for Indian Affairs, after which period, the federal government gradually turned over its responsibility to the Council which was composed of twenty-four band chiefs representing the twenty-four bands in the Touchwood-File Hills-Qu'Appelle and Yorkton Districts. The School, since its establishment in 1887, has been funded by the federal government, and is ultimately responsible to the federal government pursuant to sections 114 to 123 of the *Indian Act*.

In addition, the Council still considered itself to be under federal jurisdiction when it was confronted with certification of the PSAC as bargaining unit for its employees. The Council did not raise any jurisdictional arguments against certification before the Canada Labour Relations Board.

In that context, I fully agree with the following passage of the decision of the Human Rights Tribunal produced and marked as Exhibit "E" to the affidavit of Chief Irvin Starr:

The fact that the School is designed and operated for Indians, governed solely by Indians, that its enrolment is limited to Indians, that the stated objects are to promote Indian traditions and the curriculum includes Indians language and culture all served to identify the very "Indianness" of the operation and link it to Indian rights, status and privileges.

In view of all those facts, it does not matter that many provincially run schools in Saskatchewan have native studies and Cree language programs. Besides, the affidavit of Daniel J. Russell confirms indeed that there are such schools which have courses in native studies from grades 10 to 12; but while there may have been native studies courses developed at the divisional level where there was sufficient local interests, Mr. Russell is unaware of any being taught in grades 1 through 9 in the provincial school system. A list of schools which offer Cree and other native language courses is given and the majority of schools teaching Indian

«Q» à «T» inclusivement de l'exposé conjoint des faits.)

Je suis donc d'avis que le Qu'Appelle Indian Residential School et les relations de travail de cette institution relèvent de la compétence fédérale car il en a toujours été ainsi. Pour la période entre 1968 et 1973, l'École était de fait dirigée par le ministre fédéral responsable des Affaires indiennes, après quoi le gouvernement a progressivement transféré ses responsabilités au Conseil qui était composé des vingt-quatre chefs de bande représentant les vingt-quatre bandes des districts de Touchwood-File Hills-Qu'Appelle et de Yorkton. Depuis sa fondation en 1887, l'École a été financée par le gouvernement fédéral vis-à-vis duquel elle est responsable en fin de compte, conformément aux articles 114 à 123 de la *Loi sur les Indiens*.

De plus, le Conseil s'estimait toujours assujéti à la compétence du gouvernement fédéral lorsqu'il a dû faire face à l'accréditation de l'AFPC en tant qu'unité de négociation pour ses employés. Il n'a formulé devant le Conseil canadien des relations du travail aucun argument d'ordre constitutionnel contre ladite accréditation.

Dans ce contexte, je suis tout à fait d'accord avec l'opinion émise dans l'extrait suivant de la décision du Tribunal des droits de la personne, décision qui est jointe à l'affidavit du chef Irvin Starr sous la cote «E»:

[TRADUCTION] Le fait que l'École a été conçue et mise en opération pour des Indiens, qu'elle est dirigée uniquement par des Indiens, que les inscriptions sont limitées aux Indiens, le fait également que ses objectifs consistent à promouvoir les coutumes indiennes et que le programme académique incorpore l'enseignement des langues et de la culture indiennes, tout cela favorise la reconnaissance du «caractère indien» des activités et les rattache aux droits, au statut et aux privilèges des Indiens.

Devant tous ces faits, il importe peu que plusieurs écoles administrées par la province de la Saskatchewan offrent des programmes d'études sur les autochtones et sur la langue crie. D'ailleurs, l'affidavit de Daniel J. Russell confirme qu'il y a effectivement des écoles qui offrent des cours d'études sur les autochtones aux étudiants de 10^e à 12^e année; toutefois, quoiqu'il puisse y avoir eu des cours d'études sur les autochtones offerts au niveau des divisions, là où un intérêt local suffisant le justifiait, M. Russell déclare qu'à sa connaissance, aucun de ces cours n'est dispensé aux étudiants de 1^{re} à 9^e année dans le système scolaire

languages are either run by Indian Bands or by the Department of Indian Affairs.

In my opinion, as in the *Francis* case (*supra*) and the *Whitebear* case (*supra*), the Council's employees here are so directly involved in activities relating to Indian status, rights and privileges that their labour relations with the Council should be characterized as forming an integral part of the primary federal jurisdiction over Indians and Indian lands, under subsection 91(24) of the *Constitution Act, 1867*.

By the traditional and functional test, therefore, the facts in this case indicating that the nature of the operations of the Qu'Appelle Residential Indian School is primarily federal, that School is subject to federal legislation regarding labour relations and consequently the Canada Human Rights Tribunal has jurisdiction to hear the complaint against the plaintiff.

For all these reasons, the application by the defendant Canadian Human Rights Commission for dismissal of the plaintiff's action under Rule 341 of this Court should be granted, with costs against the plaintiff.

In view of this result, the application made by the plaintiff for an interlocutory order under section 18 of the *Federal Court Act* that the Canada Human Rights Tribunal be prohibited from conducting an inquiry in this matter "until further Order of this Court" must also be dismissed with costs.

provincial. Une liste des écoles qui offrent des cours de langue crie et autres langues autochtones a été fournie et la majorité des écoles qui dispensent des cours de langues indiennes sont dirigées par des bandes indiennes ou par le ministère des Affaires indiennes.

À mon avis, comme dans les arrêts *Francis* et *Whitebear* (précités), les employés du Conseil en l'espèce sont tellement engagés dans les activités afférentes au statut, aux droits et aux privilèges des Indiens que leurs relations de travail avec le Conseil doivent être considérées comme formant une partie intégrante de la compétence principale fédérale sur les Indiens et les terres indiennes, prévue au paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

Selon les critères fonctionnel et traditionnel, donc, les faits en l'espèce indiquent que la nature des opérations du Qu'Appelle Residential Indian School est principalement fédérale, que l'École est sujette à la législation fédérale concernant les relations de travail et en conséquence que le Tribunal canadien des droits de la personne a compétence pour instruire la plainte portée contre le demandeur.

Pour tous ces motifs, la requête de la défenderesse, la Commission canadienne des droits de la personne, en vue d'obtenir le rejet de l'action du demandeur sur le fondement de la Règle 341 de cette Cour doit être accueillie avec dépens contre le demandeur.

Compte tenu de la conclusion ci-dessus, la requête du demandeur en vue d'obtenir une ordonnance interlocutoire en vertu de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* empêchant le Tribunal canadien des droits de la personne de mener une enquête en l'espèce «jusqu'à une ordonnance ultérieure de cette Cour» doit être rejetée avec dépens.