

A-735-87

A-735-87

In the Matter of the *Canadian Human Rights Act*; And in the Matter of a complaint filed by Rose Desjarlais against Piapot Band No. 75; And in the Matter of Section 63(2) of the *Canadian Human Rights Act*; And in the Matter of an application by the Canadian Human Rights Commission pursuant to Subsection 28(4) of the *Federal Court Act*.

INDEXED AS: DESJARLAIS (RE) (C.A.)

Court of Appeal, Urie, Hugessen and Desjardins J.J.A.—Regina, April 27; Ottawa, May 5, 1989.

Human rights — Band firing administrator pursuant to formal resolution of Band Council — Administrator filing complaint with Canadian Human Rights Commission alleging discrimination on basis of age — Canadian Human Rights Act, s. 63(2) providing nothing in Act affecting any provision of Indian Act or any provision made under or pursuant to that Act — S. 63(2) not precluding jurisdiction of Commission to deal with complaint — Meaning of “affects” — Reference to “effet” in French version — Meaning of “provision” — No by-laws dealing with hiring and firing of staff — Band Council motion, described as vote of non-confidence, neither expressly nor impliedly provided for by Indian Act — Not “provision made under or pursuant to Act” and not within exempting provisions of s. 63(2).

Native peoples — Band Council firing administrator pursuant to formal resolution — Complaint alleging discrimination based on age filed with Canadian Human Rights Commission — Canadian Human Rights Act, s. 63(2) providing nothing in Act affecting any provision of Indian Act or any provision made under or pursuant to that Act — Meaning of “affects”, “provision” — S. 63(2) not precluding Commission’s jurisdiction to deal with complaint — No by-laws dealing with hiring and firing of staff — Motion, described as “vote of non-confidence”, neither expressly nor impliedly provided for in Indian Act.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Canadian Human Rights Act*, S.C. 1976-77, c. 33, ss. 7, 37, 63(2).
Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28(4).
Indian Act, R.S.C. 1970, c. I-6, ss. 2, 18(2), 20(1), 28(2), 31, 34, 39(1)(b)(i), 58, 59, 64, 82, 83(1)(c) (as am. by S.C. 1988, c. 23, s. 10), 98(5) (rep. by S.C. 1985, c. 27,

Affaire intéressant la *Loi canadienne sur les droits de la personne*; et une plainte déposée par Rose Desjarlais contre la bande indienne de la réserve n° 75 de Piapot; et le paragraphe 63(2) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*; et une demande présentée par la Commission canadienne des droits de la personne conformément au paragraphe 28(4) de la *Loi sur la Cour fédérale*.

RÉPERTORIÉ: DESJARLAIS (RE) (C.A.)

Cour d’appel, juges Urie, Hugessen et Desjardins—Regina, 27 avril; Ottawa, 5 mai 1989.

Droits de la personne — Suite à l’adoption d’une motion formelle par le conseil de la bande, une administratrice a été congédiée — Cette administratrice a déposé auprès de la Commission canadienne des droits de la personne une plainte alléguant qu’elle avait fait l’objet d’une distinction illicite fondée sur l’âge — L’art. 63(2) de la Loi canadienne sur les droits de la personne prévoit que cette Loi est sans effet sur la Loi sur les Indiens et sur les dispositions prises en vertu de cette Loi — L’art. 63(2) n’empêche pas la Commission d’avoir compétence pour juger la plainte — Sens du terme anglais «affects» — Renvoi au mot «effet» de la version française — Signification du terme anglais «provision» — Aucun statut administratif ne concerne l’embauchage et le congédiement de personnel — La motion du conseil de la bande, qui se trouve décrite comme un vote de non-confiance, n’est nulle part autorisée par la Loi sur les Indiens, que ce soit explicitement ou implicitement — Elle ne constitue pas une des «dispositions prises en vertu de cette loi», de sorte qu’elle n’est pas visée par les dispositions d’exemption de l’art. 63(2).

Peuples autochtones — Le conseil de la bande a congédié une administratrice à la suite de l’adoption d’une motion formelle — Une plainte alléguant une distinction illicite fondée sur l’âge a été déposée auprès de la Commission canadienne des droits de la personne — L’art. 63(2) de la Loi canadienne sur les droits de la personne prévoit que cette Loi est sans effet sur la Loi sur les Indiens et sur les dispositions prises en vertu de cette Loi — Sens des termes anglais «affects» et «provision» — L’art. 63(2) n’empêche pas la Commission d’avoir compétence pour juger la plainte — Aucun statut administratif ne concerne l’embauchage et le congédiement de personnel — La motion, qui se trouve décrite comme un vote de non-confiance, n’est nulle part autorisée dans la Loi sur les Indiens, que ce soit explicitement ou implicitement.

LOIS ET RÈGLEMENTS

- Loi canadienne sur les droits de la personne*, S.C. 1976-77, chap. 33, art. 7, 37, 63(2).
Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 28(4).
Loi sur les Indiens, S.R.C. 1970, chap. I-6, art. 2, 18(2), 20(1), 28(2), 31, 34, 39(1)(b)(i), 58, 59, 64, 82, 83(1)(c) (mod. par S.C. 1988, chap. 23, art. 10), 98(5) (abrogé)

s. 17).
Indian Band Council Procedure Regulations, C.R.C., c. 950.
Revised Statutes of Canada, 1985 Act, S.C. 1987, c. 48.

par S.C. 1985, chap. 27, art. 17).
Loi sur les Lois révisées du Canada (1985), S.C. 1987, chap. 48.
Règlement sur le mode de procédure au conseil des bandes d'Indiens, C.R.C., chap. 950.

AUTHORS CITED

Black's Law Dictionary, 5th ed. St. Paul, Minn.: West Publishing Co., 1979, "affect".
Britannica World Language Dictionary, vol. 1, Int. Ed. New York: Funk & Wagnalls Co., 1959, "affect".
Grand Larousse de la langue française, vol. 2. Paris: Librairie Larousse, 1972, "effet".
Oxford English Dictionary, vol. 1 Oxford: Clarendon Press, 1933, "affect".
 Robert, P. *Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française* t. 2 Paris: Société du nouveau Littré, 1981, "disposition", "effet".

COUNSEL:

James Hendry for Canadian Human Rights Commission.

SOLICITORS:

Legal Services, Canadian Human Rights Commission, Ottawa, for Canadian Human Rights Commission.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

DESJARDINS J.A.: The Canadian Human Rights Commission is before this Court on an application¹ pursuant to subsection 28(4) of the *Federal Court Act* [R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10].

The question of law referred to us by resolution of the Commission dated August 26, 1987 reads thus:

Does section 63(2) of the *Canadian Human Rights Act* preclude the jurisdiction of the Canadian Human Rights Commission to deal with the complaint made by Rose Desjarlais against Piapot Band No. 75, alleging that her employment was terminated because of her age, in that the termination was made pursuant to a formal resolution passed at a meeting of the Band Council? (Case book, at page 1)

¹ The date of the application is August 26, 1987. References to the statutes will therefore be those prior to the coming into force of the *Revised Statutes of Canada, 1985 Act*, S.C. 1987, c. 48.

a

DOCTRINE

Black's Law Dictionary, 5^e éd. St. Paul, Minn.: West Publishing Co., 1979, «affect».
Britannica World Language Dictionary, vol. 1, Int. Ed. New York: Funk & Wagnalls Co., 1959, «affect».
Grand Larousse de la langue française, vol. 2 Paris: Librairie Larousse, 1972, «effet».
Oxford English Dictionary, vol. 1 Oxford: Clarendon Press, 1933, «affect».
 Robert, P. *Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, t. 2. Paris: Société du nouveau Littré, 1981, «disposition», «effets».

AVOCAT:

James Hendry pour la Commission canadienne des droits de la personne.

PROCUREUR:

Services juridiques, Commission canadienne des droits de la personne, Ottawa, pour la Commission canadienne des droits de la personne.

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

LE JUGE DESJARDINS, J.C.A.: La Commission canadienne des droits de la personne se présente devant cette Cour dans le cadre d'une demande¹ fondée sur le paragraphe 28(4) de la *Loi sur la Cour fédérale* [S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10].

La question de droit qui nous est renvoyée par une résolution de la Commission en date du 26 août 1987 est ainsi rédigée:

La bande indienne de la réserve n° 75 de Piapot ayant congédié Rose Desjarlais par l'adoption d'une motion formelle lors d'une assemblée du conseil de la bande, le paragraphe 63(2) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* empêche-t-il la Commission canadienne des droits de la personne d'avoir compétence pour juger la plainte déposée par Rose Desjarlais contre cette bande, plainte selon laquelle il a été mis fin à l'emploi de cette personne en raison de son âge? (Dossier d'appel, à la page 1)

¹ La demande est en date du 26 août 1987. Les versions des lois mentionnées dans les présents motifs sont donc celles qui ont précédé l'entrée en vigueur de la *Loi sur les Lois révisées du Canada (1985)*, S.C. 1987, chap. 48.

The facts giving rise to the resolution are as follows. Rose Desjarlais, an administrator for fourteen years with the Piapot Band, was fired on June 11, 1984. She claims she was fired without notice or just cause. She states in her complaint:

Johnny Rock Thunder, a Band Councillor, advised me that the Band Council had passed a motion to dismiss me. When I asked why I was being fired, Johnny Rock Thunder told me it was because I was too old. (Case book, at page 4)

She filed a complaint on July 27, 1984 and an amended complaint on October 2, 1985 with the Canadian Human Rights Commission against Piapot Band No. 75 alleging discrimination on the basis of age contrary to section 7 of the *Canadian Human Rights Act*, S.C. 1976-77, c. 33.

Indeed the minutes of the meeting of June 11, 1984 of the Piapot Band Council indicate that the following motion was carried:

THAT Councillor Johnny Rockthunder is requesting a vote of non-confidence for ... Rose Desjarlais ... Some complaints are about Rose's age ...

“MOTION CARRIED” (Case book, at page 15)

She was later replaced.

The Commission, pursuant to section 37 of the *Canadian Human Rights Act*, appointed a conciliator who attempted to bring about a settlement. As it turned out however, no conciliation was possible since the Band Council doubted that the Commission had any jurisdiction in the matter.

Hence the present application by the Commission. Rose Desjarlais and the Piapot Band Council were properly served. Both chose however not to be represented.

Subsection 63(2) of the *Canadian Human Rights Act* reads:

63. ...

(2) Nothing in this Act affects any provision of the *Indian Act* or any provision made under or pursuant to that Act.

Les faits qui ont conduit à l'adoption de cette motion sont les suivants. Rose Desjarlais, une administratrice ayant travaillé pour la bande de Piapot depuis 14 ans, a été congédiée le 11 juin 1984. Elle prétend que l'on a mis fin à son emploi sans avis et sans motif juste. Elle déclare dans sa plainte:

[TRADUCTION] Johnny Rock Thunder, un membre du conseil de la bande, m'a avisée que le conseil de la bande avait adopté une motion prévoyant mon congédiement. Lorsque je lui ai demandé pour quel motif j'étais renvoyée, Johnny Rock Thunder m'a répondu que c'était parce que j'étais trop vieille. (Dossier d'appel, à la page 4)

Elle a déposé une plainte le 27 juillet 1984 et une plainte modifiée le 2 octobre 1985 auprès de la Commission canadienne des droits de la personne contre la bande indienne de la réserve n° 75 de Piapot, en alléguant avoir fait l'objet d'une distinction illicite fondée sur l'âge contrairement à l'article 7 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, S.C. 1976-77, chap. 33.

Le procès-verbal de la rencontre du 11 juin 1984 du conseil de la bande de Piapot indique effectivement que la motion suivante a été adoptée:

[TRADUCTION] QUE le conseiller Johnny Rockthunder demande un vote de non-confiance contre ... Rose Desjarlais ... Certaines plaintes concernent l'âge de Rose ...

«MOTION ADOPTÉE» (Dossier d'appel, à la page 15)

Rose a plus tard été remplacée.

La Commission, conformément à l'article 37 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, a nommé un conciliateur qui a tenté d'en arriver à un règlement. Il s'est toutefois avéré que les doutes entretenus par le conseil de la bande au sujet de la compétence de la Commission rendaient toute conciliation impossible.

Ainsi la présente demande a-t-elle été déposée par la Commission. Rose Desjarlais et le conseil de la bande de Piapot en ont reçu signification régulièrement. Ils ont cependant tous deux choisi de ne pas être représentés devant cette Cour.

Le paragraphe 63(2) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* est ainsi libellé:

63. ...

(2) La présente loi est sans effet sur la *Loi sur les Indiens* et sur les dispositions prises en vertu de cette loi.

This being an exception to the *Canadian Human Rights Act*, the intention of Parliament must be assessed.

The word "affects" is indeed very wide in scope. I take it to have the meaning of "To act upon or have an effect upon."² The opening words of subsection 63(2) of the *Canadian Human Rights Act* read therefore that nothing in that Act shall have an effect upon . . . The word "effet" in the French version is also general and is equivalent to such words as "conséquence",³ "influence".⁴ Hence: "*La présente loi est sans conséquence, sans influence sur*".

The word "provision" in the expression "any provision of the *Indian Act*" has a legislative connotation and refers both to the *Indian Act* and the Regulations⁵ adopted thereunder. This interpretation is confirmed by the French version.

The word "provision" in the expression "or any provision made under or pursuant to [the *Indian Act*]" cannot have the same meaning as the first word "provision" and cannot refer exclusively to a legislative enactment of general application as counsel for the Commission submits. Such interpretation is made impossible by the French version. The word "dispositions" in that version might have the meaning of "mesures législatives" but it encompasses as well the very wide connotation of "décisions", "mesures".⁶ So that the words "or any provision made under or pursuant to that Act" mean more than a mere stipulation of a legal character. I interpret such words as covering any

² *Britannica World Language Dictionary*, vol. 1 (New York: Funk & Wagnalls Co., Int. Edition, 1959), at p. 24. See also *Oxford English Dictionary*, vol. 1 (Oxford: Clarendon Press, 1933), at p. 151; *Black's Law Dictionary*, 5th ed. (St. Paul, Minn.: West Publishing Co., 1979), at p. 53.

³ *Grand Larousse de la langue française*, vol. 2 (Paris: Librairie Larousse, 1972), at p. 1494.

⁴ P. Robert, *Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, t. 2 (Paris: Société du nouveau Littré, Le Robert, 1981), at p. 391.

⁵ Such as the *Indian Band Council Procedure Regulations*, C.R.C., c. 950.

⁶ P. Robert, *Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, idem, at p. 253.

Cette disposition constituant une exception à la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, l'intention du Parlement doit être discernée.

a Le mot «affects» de la version anglaise a certes une très large portée. Je considère qu'il signifie [TRADUCTION] «Agir sur ou avoir un effet sur»². Les termes introductifs du paragraphe 63(2) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* s'interprètent donc comme signifiant que rien dans cette Loi n'a d'effet sur . . . Le mot «effet» de la version française possède également un caractère général, et il équivaut à des termes tels «conséquence»³ ou «influence»⁴. Ainsi lirions-nous: «La présente loi est sans conséquence, sans influence sur».

d Le mot «provision» du membre de phrase «any provision of the *Indian Act*» («la *Loi sur les Indiens*») renvoie par connotation à la législation, pour faire référence à la fois à la *Loi sur les Indiens* et aux règlements⁵ adoptés en vertu de cette Loi. Cette interprétation se trouve confirmée par la version française.

f Le mot «provision» du membre de phrase «or any provision made under or pursuant to [the *Indian Act*]» («et sur les dispositions prises en vertu de cette loi») ne peut avoir la même signification que le premier «provision», et il ne peut renvoyer exclusivement à une disposition législative d'application générale ainsi que le prétend l'avocat de la Commission. La version française rend une telle interprétation impossible. Le mot «dispositions» de cette version pourrait avoir le sens de «mesures législatives», mais il connote également les notions de «décisions» et de «mesures»⁶, dont la compréhension est très grande. Ainsi les termes «or any provision made under or pursuant to that Act»

² *Britannica World Language Dictionary*, vol. 1 (New York: Funk & Wagnalls Co., Int. Edition, 1959), à la p. 24. Voir également *Oxford English Dictionary*, vol. 1 (Oxford: Clarendon Press, 1933), à la p. 151; *Black's Law Dictionary*, 5^e éd. (St. Paul, Minn.: West Publishing Co., 1979), à la p. 53.

³ *Grand Larousse de la langue française*, vol. 2 (Paris: Librairie Larousse, 1972), à la p. 1494.

⁴ P. Robert, *Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, t. 2 (Paris: Société du nouveau Littré, Le Robert, 1981), à la p. 391.

⁵ Tel le *Règlement sur le mode de procédure au conseil des bandes d'Indiens*, C.R.C., chap. 950.

⁶ P. Robert, *Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, idem, à la p. 253.

decision made under or pursuant to the *Indian Act*.

The Band Council of Piapot is a "council of the band" within the meaning of section 2 of the *Indian Act*, R.S.C. 1970, c. I-6. Although it is not clear from the case whether the Band Council of Piapot is one to which paragraph 2(1)(a) or (b) of the *Indian Act* applies, both types of "council of the band" have the same powers under the *Indian Act*.

With regard to hiring and firing of staff, there are no by-laws properly registered under the *Indian Act* which would have been adopted by the Piapot Band Council as required by section 82 of the *Indian Act*. Moreover, the Governor in Council, at the relevant time,⁷ had not declared that the Piapot Band No. 75 had reached an advanced state of development so that it could make by-laws for the purposes set out in paragraph 83(1)(c) of the Act (case book, appendix 1, at page 225).

The adoption of by-laws is however not the only way a band council can make decisions under the *Indian Act*. The former subsection 98(5) of the Act dealing with intoxicant had in possession by a person on a reserve, stated specifically that its provisions could only enter into force after a resolution to that effect has been transmitted to the Minister by the band council on that reserve. That subsection was however abrogated in 1985 (S.C. 1985, c. 27, s. 17 (assented to June 28, 1985)). Other provisions of the Act indicate that the band council has the authority to take decisions but they do not specify the way in which these decisions are to be expressed. For example, subsection 18(2) dealing with the use of reserve land, subsections 20(1) and 28(2) dealing with allotment of land on the reserve, section 31 dealing with trespass on a reserve, section 34 dealing with the maintenance of roads and bridges, subparagraph 39(1)(b)(i) dealing with the calling of a general meeting of the

⁷ The opening words of section 83 have now been amended by S.C. 1988, c. 23, s. 10, (assented to June 28, 1988).

désignent-ils plus que les seules stipulations à caractère légal. J'interprète ces mots comme s'étendant à toutes les décisions prises en vertu de la *Loi sur les Indiens*.

^a Le conseil de la bande de Piapot est un «conseil de la bande» au sens de l'article 2 de la *Loi sur les Indiens*, S.R.C. 1970, chap. I-6. Bien que le dossier ne révèle pas clairement si le conseil de la bande de Piapot est de ceux auxquels l'alinéa 2(1)a) ou l'alinéa 2(1)b) de la *Loi sur les Indiens* est applicable, les deux types de «conseil de la bande» visés par la définition détiennent les mêmes pouvoirs sous le régime de la *Loi sur les Indiens*.

^c En ce qui concerne l'embauchage et le congédiement de personnel, il n'existe aucun statut administratif régulièrement enregistré sous le régime de la *Loi sur les Indiens* qui aurait été adopté par le conseil de la bande de Piapot conformément aux stipulations de l'article 82 de la *Loi sur les Indiens*. De plus, le gouverneur en conseil, à l'époque pertinente⁷, n'avait pas déclaré que la bande indienne de la réserve n° 75 de Piapot avait atteint un haut degré d'avancement lui permettant d'établir des statuts administratifs pour les fins énumérées à l'alinéa 83(1)c) de la Loi (dossier d'appel, annexe 1, à la page 225).

L'adoption de statuts administratifs n'est toutefois pas le seul mode suivant lequel un conseil de bande peut prendre des décisions sous le régime de la *Loi sur les Indiens*. L'ancien paragraphe 98(5) de la Loi, qui concernait la possession de spiritueux par une personne se trouvant sur une réserve, déclarait expressément que ses dispositions ne pouvaient entrer en vigueur que si une résolution à cet effet avait été transmise au ministre par le conseil de la bande de cette réserve. Ce paragraphe a toutefois été abrogé en 1985 (S.C. 1985, chap. 27, art. 17 (sanctionné le 28 juin 1985)). D'autres dispositions de la Loi indiquent que le conseil de la bande est habilité à prendre des décisions, mais elles ne précisent pas la manière dont de telles décisions doivent être exprimées. Mentionnons à cet égard le paragraphe 18(2), qui traite de l'utilisation des terres d'une réserve, les paragraphes 20(1) et 28(2), qui concernent l'attribution de terres d'une réserve, l'article 31, qui

⁷ Les termes introductifs de l'article 83 ont à présent été modifiés par l'article 10 des S.C. 1988, chap. 23 (sanctionné le 28 juin 1988).

band by the council of the band, section 58 dealing with uncultivated or unused land, section 59 dealing with adjustment of contracts, and section 64 dealing with expenditures of capital moneys. Presumably, the procedure laid out in the *Indian Band Council Procedure Regulations* apply. Undoubtedly, in my view, any decision taken by a band council under those sections would be made under or pursuant to the *Indian Act*.

In the case at bar, the motion of the Band Council of Piapot dated June 11, 1984 and described as "a vote of non-confidence for ... Rose Desjarlais", is nowhere, expressly or by implication, provided for by the *Indian Act*; accordingly it is not a "provision made under or pursuant to that Act" so as to bring it within the exempting provisions of subsection 63(2) of the *Canadian Human Rights Act*.

The question of law referred to by resolution of the Commission dated August 26, 1987 should therefore be answered in the negative.

URIE J.A.: I agree.

HUGESSEN J.A.: I agree.

règle la question de la pénétration sans droit sur une réserve, l'article 34, qui vise l'entretien des routes et des ponts, le sous-alinéa 39(1)b(i), qui a trait à la convocation d'une assemblée générale de la bande par le conseil de la bande, l'article 58, qui traite des terrains incultes ou inutilisés, l'article 59, régissant l'ajustement de contrats, et l'article 64, qui réglemente la dépense de deniers au compte de capital. L'on peut supposer que la procédure énoncée au *Règlement sur le mode de procédure au conseil des bandes d'Indiens* s'applique à de telles décisions. Il ne fait aucun doute, à mon avis, que toute décision prise par un conseil de bande sur le fondement des articles qui précèdent serait prise en vertu de la *Loi sur les Indiens*.

En l'espèce, la motion du conseil de la bande de Piapot en date du 11 juin 1984 qui se trouve décrite comme «un vote de non-confiance contre ... Rose Desjarlais» n'est nulle part autorisée par la *Loi sur les Indiens*, que ce soit explicitement ou implicitement; en conséquence, cette motion ne constitue pas une des «dispositions prises en vertu de cette loi», de sorte qu'elle n'est pas visée par les dispositions d'exemption du paragraphe 63(2) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

La question de droit renvoyée devant notre Cour par une résolution en date du 26 août 1987 de la Commission devrait donc recevoir une réponse négative.

LE JUGE URIE, J.C.A.: Je souscris à ces motifs.

LE JUGE HUGESSEN, J.C.A.: Je souscris à ces motifs.