

Canada Industrial Relations Board
Conseil canadien des relations industrielles

Vol. 7-05

Reasons for decision

Industrial Wood and Allied Workers of Canada,
Local No. 1-424,
applicant,
and
Burns Lake Native Logging Ltd.,
employer.

CITED AS: Burns Lake Native Logging Ltd.

Board File: 24426-C

Decision no. 328
August 2, 2005

This decision concerns the jurisdiction of the Board over the activities of the employer.

Constitutional jurisdiction - Practice and procedure - What constitutes a federal work, undertaking or business - Indians and Lands reserved for Indians - The union filed an application for certification of a unit comprised of dependent truck owners whose trucks are employed to haul timber on behalf of the employer - The employer is a wholly owned subsidiary of Native Development, created to identify and develop economic opportunities for the Aboriginal people of the Burns Lake region of British Columbia - The Board applied the "functional test" set out in *Four B Manufacturing Ltd.* and interpreted in other decisions - Legislative authority is decided in accordance with the nature of the employer's operations, not the work performed by the employees - The Board took the view that the employer formed an integral part of the primary federal jurisdiction over Indians as contemplated by section 91(24) of the *Constitution Act, 1867* - The labour relations of the employer must necessarily be federal since it is a creature under the authority of band councils devoted exclusively to Indians and their economic interests on Burns Lake Native territory.

The Board was composed of Ms. Michele A. Pineau, Vice-Chairperson, sitting alone pursuant to section 14(3)(f) of the *Canada Labour Code (Part I -*

Motifs de décision

Syndicat des travailleurs de l'industrie du bois et leurs alliés, section locale 1-424,
requérant,
et
Burns Lake Native Logging Ltd.,
employeur.

CITÉ: Burns Lake Native Logging Ltd.

Dossier du Conseil: 24426-C

Décision n° 328
le 2 août 2005

Cette décision porte sur la compétence du Conseil à l'égard des activités de l'employeur.

Compétence constitutionnelle - Pratique et procédure - Définition d'entreprises fédérales - Indiens et terres réservées pour les Indiens - Le syndicat a déposé une demande d'accréditation relative à une unité comprenant des entrepreneurs dépendants dont on utilise les camions afin de transporter du bois d'oeuvre pour le compte de l'employeur - L'employeur est une filiale en propriété exclusive de Native Development, créée pour déterminer et exploiter des possibilités économiques pour les autochtones de la région de la Colombie-Britannique appelée Burns Lake - Le Conseil a appliqué le «critère fonctionnel» énoncé dans l'arrêt *Four B Manufacturing Ltd.* et interprété dans d'autres décisions - Le pouvoir législatif est déterminé selon la nature de l'exploitation de l'employeur et non selon le travail accompli par les employés - Le Conseil a estimé que l'employeur fait partie intégrante de la compétence fédérale principale sur les Indiens en vertu du paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867* - Les relations du travail de l'employeur doivent nécessairement être de compétence fédérale, puisqu'il est une entité qui relève de l'autorité de conseils de bande et qui est vouée exclusivement aux Indiens et à leurs intérêts économiques sur le territoire autochtone de Burns Lake.

Le Conseil se composait de M^c Michele A. Pineau, Vice-présidente, siégeant seule en vertu de l'alinéa 14(3)f) du *Code canadien du travail (Partie I -*

Industrial Relations) (the Code). A case management conference was held in Vancouver on December 2, 2004. The parties also filed written submissions in support of their respective positions.

Appearances

Mr. Neil J. Hain, for the Industrial Wood and Allied Workers of Canada, Local No. 1-424;

Mr. Thomas A. Roper, Q.C., for Burns Lake Native Logging Ltd.

I - Introduction

[1] On May 31, 2004, the Industrial Wood and Allied Workers of Canada, Local No. 1-424 (the union) filed an application for certification of a unit comprised of dependent contractor truck owners whose trucks are employed to haul timber on behalf of Burns Lake Native Logging Ltd. (Native Logging or the employer). Native Logging is a wholly owned subsidiary of Burns Lake Native Development Corporation (Native Development), created to identify and develop economic opportunities for the Aboriginal people of the Burns Lake region of British Columbia.

[2] This application was preceded by a similar application to the British Columbia Labour Relations Board (BCLRB) on April 23, 2004. The employer objected to that application on two grounds, namely that the BCLRB was without constitutional jurisdiction to certify the applicant, and that the bargaining unit sought did not constitute a unit appropriate for collective bargaining.

[3] The union accepted the employer's objection to the jurisdiction of the BCLRB and withdrew its application. The union then filed the present application. Since jurisdiction cannot be conferred merely by an agreement of the parties, the Board requested that the parties provide further submissions on this issue.

II - Factual Background

[4] Native Development and Native Logging were created by six band councils in conjunction with the British Columbia Association of Non-Status Indians, in response to an initiative by the provincial government in the early 1970s to industrialize northern British

Relations du travail) (le Code). Une conférence traitant de la gestion de l'affaire a été tenue à Vancouver le 2 décembre 2004. Les parties ont par ailleurs présenté des observations écrites à l'appui de leur position respective.

Ont comparu

M^c Neil J. Hain, pour le Syndicat des travailleurs de l'industrie du bois et leurs alliés, section locale 1-424;

M^c Thomas A. Roper, c.r., pour Burns Lake Native Logging Ltd.

I - Introduction

[1] Le 31 mai 2004, le Syndicat des travailleurs de l'industrie du bois et leurs alliés, section locale 1-424 (le syndicat), a déposé une demande d'accréditation relative à une unité comprenant des entrepreneurs dépendants dont on utilise les camions afin de transporter du bois d'œuvre pour Burns Lake Native Logging Ltd. (Native Logging ou l'employeur). Native Logging est une filiale en propriété exclusive de Burns Lake Native Development Corporation (Native Development), créée pour déterminer et exploiter des possibilités économiques pour les autochtones de la région de la Colombie-Britannique appelée Burns Lake.

[2] La présente demande avait été précédée d'une demande semblable faite à la commission des relations du travail de la Colombie-Britannique (CRTCB) le 23 avril 2004. L'employeur s'était opposé à cette demande-là en invoquant deux motifs, à savoir que la CRTCB n'avait pas la compétence constitutionnelle pour accréditer le requérant et que l'unité de négociation souhaitée ne constituait pas une unité habile à négocier collectivement.

[3] Le syndicat a accepté l'objection de l'employeur quant à la compétence de la CRTCB et a retiré sa demande. Il a ensuite déposé la présente demande. Comme une compétence ne peut être conférée simplement par voie d'accord des parties, le Conseil a demandé à ces dernières de présenter d'autres observations à ce sujet.

II - Contexte factuel

[4] Native Development et Native Logging ont été créées par six conseils de bande, conjointement avec la British Columbia Association of Non-Status Indians, en réponse à une initiative que le gouvernement provincial avait prise au début des années 1970 pour industrialiser

Columbia. The bands identified this initiative as an opportunity to address poverty issues, chronic unemployment, and a lack of business opportunities for Aboriginal people in the area.

[5] The six shareholder bands involved in this initiative are: Lake Babine Nation, Cheslatta Carrier Nation, Wet'suwet'en First Nation, Nee Tahí Buhn Indian Band, Skin Tyee Nation, and Burns Lake Indian Band. The seventh shareholder, Native Development, holds shares beneficially for Aboriginal people living off band reserves. Native Development and Native Logging have the same directors, appointed by the six bands. The Board of Directors of Native Development and Native Logging functions as a council of band councils.

[6] Native Logging was created in 1975 by Native Development to provide a venue for the development and management of a logging program for the benefit of Aboriginals in the Burns Lake area. One of the objectives of Native Logging is the "incubation" of Native businesses to develop skills and expertise for the benefit of Aboriginals to enable them to independently own and operate their businesses.

[7] Native Logging provides employment priority to Aboriginal applicants and strives to develop Aboriginal subcontractors. It provides financing to Aboriginal operators to acquire capital equipment. An Aboriginal operator who meets the attendance, production and cost standards during a probationary period and has made sufficient repayments to acquire a substantial equity position will be given title to the equipment and will assume responsibility for servicing the outstanding loan on his equipment.

[8] As no one band could, on its own, develop the capital or experience required to carry on such financial activities, the bands came together to create Native Development and Native Logging as corporate vehicles to build capacity and infrastructure, to enable Aboriginals to pursue economic development through self-determination.

le nord de la Colombie-Britannique. Les bandes voyaient dans cette initiative une occasion de s'attaquer aux problèmes de pauvreté, au chômage chronique et à un manque de possibilités d'affaires pour les autochtones dans la région.

[5] Les six bandes actionnaires en cause dans cette initiative sont: Lake Babine Nation, Cheslatta Carrier Nation, Wet'suwet'en First Nation, Nee Tahí Buhn Indian Band, Skin Tyee Nation et Burns Lake Indian Band. La septième actionnaire, Native Development, détient des actions à titre bénéficiaire pour des autochtones ne vivant pas dans des réserves de bande. Native Development et Native Logging ont les mêmes administrateurs, nommés par les six bandes. Le conseil d'administration de Native Development et de Native Logging fonctionne comme un conseil de conseils de bande.

[6] Native Logging a été créée en 1975 par Native Development dans le but de fournir un lieu pour élaborer et gérer un programme d'exploitation forestière au profit d'autochtones de la région de Burns Lake. Un des objectifs de Native Logging est l'«incubation» d'entreprises autochtones pour développer des compétences et de l'expertise au profit d'autochtones afin de leur permettre de devenir propriétaires exploitants de leurs propres entreprises.

[7] Native Logging donne la priorité en matière d'emploi aux postulants autochtones et s'efforce de favoriser les sous-traitants autochtones. Elle fournit du financement à des exploitants autochtones pour l'acquisition de biens d'équipement. Un exploitant autochtone qui répond aux normes en matière d'assiduité, de production et de coût pendant une période d'essai et qui a effectué assez de remboursements pour acquérir un intérêt important se verra donner le titre sur les biens d'équipement et assumera la responsabilité du service de la dette correspondant à l'encours du prêt sur ses biens d'équipement.

[8] Comme aucune bande ne pouvait toute seule acquérir le capital ou l'expérience nécessaires pour exercer de telles activités financières, les bandes se sont réunies pour créer Native Development et Native Logging en tant que sociétés permettant l'élaboration d'une capacité ainsi que d'une infrastructure, pour que les autochtones poursuivent le développement économique par l'autodétermination.

[9] Native Development and Native Logging are linked administratively and financially. Native Logging exists as a separate legal entity for tax and liability purposes. The companies share the same office in Burns Lake. Native Development staff provides the administrative and accounting support for Native Logging. Native Logging oversees the operations of forest industry initiatives to enhance the economic interests of the six bands for purposes of training and employment.

[10] At the outset, Native Logging guaranteed a \$2.5 million loan to Native Development to acquire an investment interest by the bands in Babine Forest Products Ltd. Native Logging's loans for logging equipment are sometimes guaranteed by Native Development. Native Development borrows funds from financial institutions, which are then loaned to Native subcontractors of Native Logging at favourable rates. Native Development receives an interest subsidy from the National Aboriginal Capital Corporation Association, which in turn is federally funded.

[11] Both Native Development and Native Logging have received federal funding of their own to carry out their objectives. Native Logging received a \$200,000 grant and a \$300,000 loan from the Department of Indian Affairs and Northern Development. Another subsidiary of Native Development, Yin Waghunlee Habitat Enhancement Corp. (Yinco), received a substantial grant from Industry Canada for the start-up of its forestry business. Yinco was later amalgamated into Native Logging.

[12] Native Development has received grant funding from the federal First Nations Forestry Program to provide heavy equipment training and annual funding from the Prince George Nechako Aboriginal Education and Training Association to support a Native liaison officer and special training projects.

[13] Native Logging supports the bands in other ways, for example, in providing logs to each of the reserves for firewood for elders and low income people. It has worked with band reserves to obtain logging rights of way for the Three Nations Water Project (supported by federal funding) and logging forest licenses held by the Burns Lake Band. Native Logging has also worked with

[9] Native Development et Native Logging sont liées administrativement et financièrement. Native Logging existe comme entité juridique distincte aux fins de l'impôt et aux fins de la responsabilité. Les deux sociétés partagent le même bureau à Burns Lake. Le personnel de Native Development fournit des services de soutien administratif et comptables à Native Logging. Cette dernière surveille les activités s'inscrivant dans le cadre d'initiatives de l'industrie forestière, pour promouvoir les intérêts économiques des six bandes aux fins de la formation et de l'emploi.

[10] Au début, Native Logging a garanti un prêt de 2,5 millions de dollars accordé à Native Development pour que les bandes acquièrent une participation dans Babine Forest Products Ltd. Les prêts de Native Logging au titre de matériel d'exploitation forestière sont parfois garantis par Native Development. Cette dernière emprunte à des établissements financiers des fonds qui sont ensuite prêtés à des sous-traitants autochtones de Native Logging à des taux favorables. Native Development reçoit une bonification d'intérêts de l'Association nationale des sociétés autochtones de financement, qui est pour sa part financée par le gouvernement fédéral.

[11] Native Development et Native Logging ont, chacune de son côté, reçu des fonds fédéraux pour réaliser leurs objectifs. Native Logging a reçu une subvention de 200 000 \$ et un prêt de 300 000 \$ du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Une autre filiale de Native Development, Yin Waghunlee Habitat Enhancement Corp. (Yinco), a reçu une subvention importante d'Industrie Canada pour l'établissement de son entreprise forestière. Yinco a ultérieurement été fusionnée à Native Logging.

[12] Native Development a reçu une subvention fédérale du Programme forestier des Premières nations, pour donner de la formation en équipement lourd, et un financement annuel de la Prince George Nechako Aboriginal Education and Training Association, pour appuyer un agent de liaison autochtone ainsi que des projets spéciaux de formation.

[13] Native Logging appuie les bandes d'autres manières, par exemple en fournissant à chaque réserve du bois de chauffage pour les personnes âgées et les personnes à faible revenu. Elle a travaillé avec des réserves de bande afin d'obtenir des emprises d'exploitation forestière pour le projet d'aménagement hydraulique de trois nations (appuyé par du

the Burns Lake Band to assist its members in developing business plans.

[14] Three of the bands are currently in treaty negotiations with British Columbia in order to achieve resolution of ownership over resources, rights over resource allocation and utilization, and economic self-sufficiency. Native Logging provides a vehicle through which the bands can participate in the treaty process and further the economic development of the northern area of the province in the development of the forest resource.

III - The Board's Jurisdiction over the Activities of the Employer

A - Applicable Legislation

[15] Section 4 of the *Code* sets out the application of Part I of the *Code* and establishes the Board's jurisdiction as follows:

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

[16] Section 2 of the *Code* defines what constitutes a federal work, undertaking or business subject to the Board's jurisdiction as follows:

2. In this Act,

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

...

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

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

[17] The exclusive legislative authority over matters related to Indians and Lands reserved for Indians is

financement fédéral) et des permis d'exploitation forestière détenus par la bande de Burns Lake. Native Logging a aussi travaillé avec la bande de Burns Lake pour aider les membres de celle-ci à élaborer des plans d'entreprise.

[14] Trois des bandes mènent actuellement des négociations de traité avec la Colombie-Britannique en vue de régler des questions de propriété à l'égard de ressources, des questions de droits en matière d'attribution et d'utilisation de ressources et des questions d'autonomie économique. Native Logging fournit un moyen grâce auquel les bandes peuvent participer au processus de traité et poursuivre le développement économique du nord de la province en exploitant la ressource forestière.

III - La compétence du Conseil à l'égard des activités de l'employeur

A - Législation applicable

[15] L'article 4 du *Code* traite du champ d'application de la partie I du *Code* et détermine la compétence du Conseil, comme suit:

4. La présente partie s'applique aux employés dans le cadre d'une entreprise fédérale et à leurs syndicats, ainsi qu'à leurs employeurs et aux organisations patronales regroupant ceux-ci.

[16] L'article 2 du *Code* définit comme suit les «entreprises fédérales» qui relèvent de la compétence du Conseil:

2. Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

«entreprises fédérales» Les installations, ouvrages, entreprises ou secteurs d'activité qui relèvent de la compétence législative du Parlement, notamment:

...

h) les ouvrages ou entreprises qui, bien qu'entièrement situés dans une province, sont, avant ou après leur réalisation, déclarés par le Parlement être à l'avantage général du Canada ou de plusieurs provinces;

i) les installations, ouvrages, entreprises ou secteurs d'activité ne ressortissant pas au pouvoir législatif exclusif des législatures provinciales...

[17] Le pouvoir législatif exclusif à l'égard de questions liées aux Indiens et aux terres réservées pour les Indiens

provided under section 91 of the *Constitution Act, 1867*. Sections 74 to 80 of the *Indian Act* regulate the activities and elections of bands and band councils. Band councils are empowered under section 81 to administer matters related to Indian status, land and other rights, local works and ancillary matters. Band councils provide a measure of self-government by Indians on their reserves.

B - Case Law

[18] Constitutional jurisdiction with respect to employment relationships is a matter of provincial authority by virtue of section 92(13) of the *Constitution Act, 1867*, unless the employment relationship at issue is an integral element of a subject coming under a federal head of power. While Parliament has exclusive legislative authority in relation to Indians and Lands reserved for Indians under section 91(24) of the *Constitution Act, 1867*, the case law illustrates that not all employment relations with respect to Indians, Indian undertakings, or undertakings situated within an Indian reserve come within federal purview.

[19] In *Four B Manufacturing Ltd. v. United Garment Workers of America et al.*, [1980] 1 S.C.R. 1031, Beetz J. set out what is now referred to as the “functional test,” which has become the standard by which to determine whether undertakings fall within federal jurisdiction.

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

...

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.

(pages 1045-1047)

est énoncé à l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Les articles 74 à 80 de la *Loi sur les Indiens* régissent les activités ainsi que les élections des bandes et des conseils de bande. Les conseils de bande sont, en vertu de l'article 81, habilités à administrer des questions concernant le statut des Indiens, concernant les droits relatifs aux terres et d'autres droits, les ouvrages locaux, ainsi que des questions accessoires. Les conseils de bande assurent une certaine autonomie gouvernementale aux Indiens dans leurs réserves.

B - Jurisprudence

[18] La compétence constitutionnelle relative aux relations d'emploi est une question relevant de l'autorité des provinces en vertu du paragraphe 92(13) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, à moins que la relation d'emploi en cause fasse partie intégrante d'un sujet figurant sous un aspect de compétence fédérale. Quoique le Parlement détienne un pouvoir législatif exclusif relativement aux Indiens et aux terres réservées pour les Indiens en vertu du paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, la jurisprudence indique que les relations d'emploi concernant les Indiens, les entreprises indiennes ou les entreprises situées dans une réserve indienne ne relèvent pas toutes de la compétence fédérale.

[19] Dans l'arrêt *Four B Manufacturing Ltd. c. Travailleurs unis du vêtement d'Amérique et autre*, [1980] 1 R.C.S. 1031, le juge Beetz a énoncé le «critère fonctionnel», qui est devenu la norme pour déterminer si des entreprises relèvent de la compétence fédérale.

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

...

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*.

(pages 1045-1047)

[20] Two other principles govern this test. In *Canada Labour Relations Board et al. v. Yellowknife*, [1977] 2 S.C.R. 729, Pigeon J. indicated that:

... jurisdiction over labour matters depends on legislative authority over the operation, not over the person of the employer. ...

(page 736)

Accordingly, for jurisdictional purposes, legislative authority is decided in accordance with the nature of the employer's operations, not the work performed by the employees.

[21] In *Construction Montcalm Inc. v. Minimum Wage Commission*, [1979] 1 S.C.R. 754, the Supreme Court held that the nature of the enterprise or activity of the employer was to be assessed according to the employer's normal and principal activities as:

... **“a going concern”**, ... without regard for exceptional or casual factors; ...

(page 769; emphasis added)

[22] To understand how the Supreme Court applied the functional test, it is useful to review the facts in *Four B Manufacturing Ltd. v. United Garment Workers of America et al.*, *supra*. The employer was an Ontario corporation carrying on a business that consisted solely in sewing uppers under contract for a shoe manufacturing company. Shares in the company were held by four brothers, members of the Band. The business was located on the reserve but in no way owned or controlled by the Band Council. In ruling that the company came under provincial jurisdiction, Beetz J. reasoned that there was nothing specifically Indian about the operation. Even if the employees were Indian and their employer was Indian, neither Indian status nor rights closely connected with Indian status were at stake, such as for instance registrability, membership in a band, reserve privileges and so on. And so the Court found that the labour relations of the operation was not an integral part of a primary federal jurisdiction over Indians or Lands reserved for Indians.

[20] Deux autres principes régissent ce critère. Dans l'arrêt *Conseil canadien des relations du travail et autre c. Yellowknife*, [1977] 2 R.C.S. 729, le juge Pigeon a déclaré ceci:

... la compétence en matière de travail relève du pouvoir législatif sur l'exploitation et non sur la personne de l'employeur...

(page 736)

Donc, en matière de compétence, le pouvoir législatif est déterminé selon la nature de l'exploitation de l'employeur et non selon le travail accompli par les employés.

[21] Dans l'arrêt *Construction Montcalm Inc. c. Commission du salaire minimum*, [1979] 1 R.C.S. 754, la Cour suprême a statué que, pour déterminer la nature de l'entreprise ou de l'activité de l'employeur, il faut considérer les activités normales ou habituelles de l'affaire comme:

... **«entreprise active»** ... sans tenir compte de facteurs exceptionnels ou occasionnels...

(page 769; c'est nous qui soulignons)

[22] Pour comprendre comment la Cour suprême a appliqué le critère fonctionnel, il est utile d'examiner les faits relatifs à l'arrêt *Four B Manufacturing Ltd. c. Travailleurs unis du vêtement d'Amérique et autre*, précité. L'employeur était une société ontarienne exploitant une entreprise qui consistait uniquement à produire, sous contrat, des empeignes pour une société de fabrication de chaussures. Les actions dans la société en cause étaient détenues par quatre frères, membres de la bande. L'entreprise était située dans la réserve mais n'était en aucune façon sous la direction du conseil de bande. En statuant que la société en cause relevait de la compétence provinciale, le juge Beetz a considéré que l'exploitation n'avait rien de particulièrement indien. Même si les employés étaient des Indiens et que leur employeur était un Indien, ni le statut d'Indien ni des droits intimement liés au statut d'Indien n'étaient en jeu, par exemple la possibilité d'être enregistré, la qualité de membre d'une bande, les privilèges relatifs à la réserve, etc. La Cour a donc conclu que le pouvoir de réglementer les relations du travail en question ne faisait pas partie intégrante de la compétence fédérale principale sur les Indiens ou les terres réservées aux Indiens.

[23] In *Sagkeeng Alcohol Rehab Centre Inc. v. Abraham*, [1994] 3 F.C. 449 (T.D.), the employer operated an alcohol rehabilitation centre in Manitoba, located on an Indian reserve. The articles of incorporation of the company provided that its undertaking was restricted to managing and operating an alcohol abuse rehabilitation centre. An adjudicator, appointed under Part III of the *Code*, concluded that the employer's labour relations were under federal jurisdiction and issued his award. On judicial review, Rothstein J. found the focus of the employer's activities to be on the rehabilitation of Indians and distinguished *Four B Manufacturing Ltd. v. United Garment Workers of America et al.*, *supra*, in the following terms:

... We are not here concerned with an ordinary manufacturing business carried on an Indian reserve [as was the case in *Four B Manufacturing Ltd.*]. Rather, the rehabilitation centre in question is engaged in the provision of a form of health care service designed and operated to meet the needs of its Indian beneficiaries.

The fact that the rehabilitation centre is organized and operated primarily for Indians, governed solely by Indians, that its facilities and services are intended primarily for Indians, that its staff are specially trained under the NNADAP [National Native Alcohol and Drug Abuse Program] and receive First Nations training, and that its rehabilitation program, curriculum and materials are designed for Indians, all serve to identify the inherent "Indianness" of the centre and link it to Indians.

To say that the focus of the applicant is on the treatment of alcoholism is to gloss over the way in which the applicant operates its program. The applicant's program of alcohol rehabilitation involves a 33 percent component, i.e. one out of three weeks, other than the review week, devoted to Indian cultural awareness, values and survival as Native people. The focus of the applicant is on alcohol rehabilitation of Indians and that is the function its program is designed to perform.

(pages 459-460)

[24] In *Migisi Alcohol & Drug Treatment Centre*, [2004] OLRB Rep. July/August 753, a case with very similar facts, the Ontario Labour Relations Board (OLRB) (Vice-Chair Freedman) took a contrary view, on the basis that the regulation of health care is a matter of provincial jurisdiction by reason of section 92(16) of the *Constitution Act, 1867*. The OLRB stated that although the treatment methodologies relied on Aboriginal customs and traditions, "its function [was] the treatment of alcoholism and drug addiction, not the

[23] Dans *Sagkeeng Alcohol Rehab Centre Inc. c. Abraham*, [1994] 3 C.F. 449 (1^{er} inst.), l'employeur exploitait un centre de réadaptation pour alcooliques situé au Manitoba, sur une réserve indienne. Les statuts constitutifs de la société prévoyaient que l'activité de cette dernière se limitait à gérer et exploiter un centre de réadaptation pour alcooliques. Un arbitre, nommé en vertu de la partie III du *Code*, avait conclu que les relations du travail de l'employeur relevaient de la compétence fédérale et il avait rendu sa sentence arbitrale. Lors du contrôle judiciaire, le juge Rothstein a conclu que la vocation première de l'établissement de l'employeur était la réadaptation d'Indiens et il a fait une distinction d'avec *Four B Manufacturing Ltd. c. Travailleurs unis du vêtement d'Amérique et autre*, précité, comme suit:

... Nous n'avons pas affaire ici à une entreprise de fabrication ordinaire installée sur une réserve indienne, [comme c'était le cas dans *Four B Manufacturing Ltd.*] mais plutôt à un centre de réadaptation engagé dans la prestation d'un type de soins de santé conçus et fournis de manière à combler les besoins de bénéficiaires Indiens.

Le fait que le centre de réadaptation est organisé et exploité principalement au profit des Indiens et entièrement dirigé par eux, que ses installations et les services qu'il offre sont conçus à l'intention des Indiens, que son personnel est spécialement entraîné dans le cadre du PNLAADA [Programme national de lutte contre l'abus de l'alcool et des drogues chez les autochtones] et initié aux us et coutumes des Premières Nations, et que le programme de réadaptation et d'études et le matériel de cours sont eux aussi conçus à l'intention des Indiens, tout cela dénote la quiddité indienne du centre et ses liens avec les Indiens.

Affirmer que la vocation du requérant est de soigner l'alcoolisme équivaut à fermer les yeux sur la manière dont le programme est géré. Le tiers de ce programme, soit une semaine sur trois si l'on ne tient pas compte de la semaine de révision, est consacré à la sensibilisation à la culture indienne, à l'apprentissage des valeurs des autochtones et à l'étude de leur survie. Le requérant se consacre à la réadaptation d'Indiens alcooliques et son programme a été précisément conçu pour remplir cette fonction.

(pages 459-460)

[24] Dans *Migisi Alcohol & Drug Treatment Centre*, [2004] OLRB Rep. July/August 753, une affaire dont les faits étaient très semblables, la Commission des relations de travail de l'Ontario (CRTO) (sous la vice-présidence de M. Freedman) a adopté un point de vue contraire, au motif que la réglementation des soins de santé est une question de compétence provinciale en vertu du paragraphe 92(16) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. La CRTO a déclaré que, quoique les méthodes de traitement aient été basées sur des coutumes et

development and protection of aboriginal heritage, practices and culture.” Accordingly, the treatment centre was found not to be subject to federal jurisdiction.

[25] On the other hand, in *Przybyszewski v. Metis Nation of Ontario*, [2003] 2 C.N.L.R. 232, an award of Arbitrator Dissanayake under Part III of the *Code*, the activities of a Georgian Bay Metis Council related to a provincially funded Aboriginal healing and wellness strategy designed to address instances of family violence and poor health levels were found to be under federal jurisdiction. The arbitrator applied the functional test in *Four B Manufacturing Ltd. v. United Garment Workers of America et al.*, *supra*, and found that the program “was particularly sensitive to the ‘Metisness’ of its clients” and that the program had been developed to address a particular problem faced by the Metis people and therefore formed an integral part of the primary federal jurisdiction over Indians found in section 91(24) of the *Constitution Act, 1867*.

[26] In *Sappier v. Tobique Indian Band (Council)* (1988), 87 N.R. 1, the Federal Court of Appeal found that the activities of a federally funded child welfare agency, offering social services to Indians, related to the “Indianness” of its members since they were directed to Indian children and families and the general welfare of Indians, even though some of them may not have been Status Indians. Accordingly, Desjardins J. held that the Band Council’s labour relations fell under federal jurisdiction:

[14] ... The social services delivered by the Agency relate to the welfare of Indians of the Tobique Band in the same way as medical services or education. They deal with Indians *qua* Indians. They are related to “Indianness” (per Beetz, J., in *Four B*, *supra*, at 1047 S.C.R.). The Agency is concerned not only with the welfare of the children but more specifically with the welfare of the Indian children: see section 5 of the Agreement. Both the physical and cultural integrity of the youngsters are taken into consideration. For that reason, the social services form an integrated part of the primary federal jurisdiction over Indians (subsection 91(24) of the *Constitution Act, 1867*). The labour relations of the Agency follow the same course since **the Agency is a creature under the authority of the Band Council devoted exclusively to Indians and Indian welfare on the reserve**. This notwithstanding the fact that the Agency may, by delegation, carry out all or some responsibilities of the

traditions autochtones, «la fonction remplie était le traitement de l’alcoolisme et de la toxicomanie et non le développement et la protection du patrimoine, des pratiques et de la culture autochtones» (traduction). Le centre de traitement a donc été considéré comme ne relevant pas de la compétence fédérale.

[25] Par ailleurs, dans *Przybyszewski v. Metis Nation of Ontario*, [2003] 2 C.N.L.R. 232, une décision de l’arbitre Dissanayake rendue en vertu de la Partie III du *Code*, les activités d’un conseil des Métis de Georgian Bay liées à une stratégie autochtone de guérison et de mieux-être financée par le gouvernement provincial et conçue pour traiter des cas de violence familiale et de mauvaise santé ont été considérées comme relevant de la compétence fédérale. L’arbitre a appliqué le critère fonctionnel énoncé dans l’arrêt *Four B Manufacturing Ltd. c. Travailleurs unis du vêtement d’Amérique et autre*, précité, et il a conclu que le programme «était particulièrement sensible à la quiddité métisse de ses clients» (traduction) et que ce programme avait été élaboré pour s’attaquer à un problème particulier des Métis et faisait donc partie intégrante de la compétence fédérale principale sur les Indiens prévue au paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

[26] Dans l’arrêt *Sappier v. Tobique Indian Band (Council)* (1988), 87 N.R. 1, la Cour d’appel fédérale a conclu que les activités d’un organisme de protection de l’enfance financé par le gouvernement fédéral et offrant des services sociaux aux Indiens étaient liées à la «quiddité indienne» de ses membres, puisqu’elles s’adressaient à des enfants indiens et à des familles indiennes et visaient le bien-être général d’Indiens, malgré le fait que certains d’entre eux pouvaient ne pas être des Indiens inscrits. La juge Desjardins a donc conclu que les relations de travail du conseil de bande relevaient de la compétence fédérale:

[14] ... Les services sociaux fournis par l’organisme visent le bien-être des Indiens de la bande de Tobique de la même façon que s’il s’agissait de services de santé ou d’éducation. Ils s’appliquent aux Indiens en tant qu’Indiens. Ils ont un rapport avec la «quiddité indienne» (motifs du juge Beetz dans l’arrêt de la CSC, *Four B*, précité, à la p. 1047). L’organisme vise non seulement le bien-être des enfants, mais de façon plus expresse celui des enfants indiens: voir l’article 5 de l’entente. Ce sont à la fois l’intégrité physique et l’intégrité culturelle des jeunes qui sont prises en compte. Pour cette raison, les services sociaux font partie intégrante de la compétence fédérale primaire sur les Indiens (paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*). Les relations du travail de l’organisme suivent le même régime puisque **l’organisme est une entité qui relève de l’autorité du Conseil de bande et qui est vouée exclusivement aux Indiens et au bien-être des**

Minister of Social Services under the *Child and Family Services and Family Relations Act* ...

(pages 5-6; emphasis added)

[27] The reasoning in *Sappier v. Tobique Indian Band (Council)*, *supra*, was followed in *New Brunswick Aboriginal Peoples Council*, [2003] F.C. 1181. That matter involved a provincially incorporated non-profit organization whose objective was “to fight for treaty rights and status for those currently disenfranchised under the *Indian Act*.” Pinard J. for the Federal Court - Trial Division, found that this objective, combined with the fact that the organization was primarily funded by the federal government, meant that its activities fell under federal jurisdiction as it applied to “Indians, and Land reserved for Indians.”

[28] In *Qu’Appelle Indian Residential School Council v. Canada (Canadian Human Rights Tribunal)*, [1988] 2 F.C. 226, the Qu’Appelle Indian Residential School Council, incorporated under the provincial laws, operated a residential school. The Council’s bylaws provided for control by Indian band leaders, while the funding was provided by the federal government for Indian students only. The bargaining agent representing all employees of the residential school filed a complaint with the Canadian Human Rights Commission alleging that the Council had engaged in discrimination contrary to section 11 of the *Canadian Human Rights Act*. In holding that the residential school was an employer under federal jurisdiction for the purpose of the human rights complaint filed against it, the Federal Court (Pinard J.) once more characterized the functions of the Council as forming an integral part of the primary federal jurisdiction over Indians and Indian lands:

... 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

Indiens sur la réserve. Ceci s’applique nonobstant le fait que l’organisme peut, en vertu d’une délégation, s’acquitter en tout ou en partie des responsabilités du ministre des Services sociaux en application de la *Loi sur les services à l’enfant et à la famille et sur les relations familiales*...

(pages 5-6; traduction; c’est nous qui soulignons)

[27] Le raisonnement tenu dans *Sappier v. Tobique Indian Band (Council)*, précité, a été suivi dans l’arrêt *New Brunswick Aboriginal Peoples Council*, [2003] C.F. 1181. Cette affaire concernait une organisation sans but lucratif constituée au niveau provincial dont l’objectif était «de faire respecter les droits issus de traités et de faire reconnaître le statut des personnes ayant actuellement perdu leurs droits conférés par la *Loi sur les Indiens*». Le juge Pinard, de la Section de première instance de la Cour fédérale, a conclu que cet objectif, combiné au fait que l’organisation était financée principalement par le gouvernement fédéral, impliquait que les activités de cette organisation relevaient de la compétence fédérale sur les «Indiens et les terres réservées pour les Indiens».

[28] Dans l’affaire *Qu’Appelle Indian Residential School Council c. Canada (Tribunal canadien des droits de la personne)*, [1988] 2 C.F. 226, le Qu’Appelle Indian Residential School Council, constitué en vertu des lois provinciales, gérait un pensionnat. Le règlement intérieur du conseil prévoyait l’exercice d’un contrôle par les chefs de la bande indienne, malgré le fait que le financement était fourni par le gouvernement fédéral, pour des élèves indiens seulement. L’agent négociateur représentant tous les employés du pensionnat a déposé une plainte devant la Commission canadienne des droits de la personne, alléguant que le conseil avait agi de manière discriminatoire, contrairement à l’article 11 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. En statuant que le pensionnat était un employeur relevant de la compétence fédérale aux fins de la plainte relative aux droits de la personne déposée contre l’employeur, la Cour fédérale (juge Pinard) a là encore estimé que les fonctions du conseil faisaient partie intégrante de la compétence fédérale principale sur les Indiens ou les terres réservées aux Indiens:

... 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

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, 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.**

(pages 237-238; emphasis added)

[29] The case of *Paul Band v. R.*, [1984] 1 C.N.L.R. 87 is also of interest. In that matter, the Band was charged under the *Alberta Labour Act* for failing to pay to two employees wages earned by them while employed as special constables on the reserve to enforce provincial laws and was summarily convicted in provincial court. The Band was fined and judgments awarded against it for the wages due. It appealed the conviction. The principal issue before the Alberta Court of Appeal was whether the *Alberta Labour Act* applied to the labour relations of the Band and its special constables. Belzil J.J.A., on behalf of the court, stated that the error of the trial judge had been to consider the activities of the employees in isolation from the principal normal activities of the Band Council. He explained how the functional test in *Four B Manufacturing Ltd. v. United Garment Workers of America et al.*, *supra*, should be applied and proceeded to quash the convictions on the basis that the Band Council's activities were under federal jurisdiction:

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 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.**

(pages 237-238; c'est nous qui soulignons)

[29] L'arrêt *Paul Band v. R.*, [1984] 1 C.N.L.R. 87, présente aussi un intérêt. Dans cette affaire, la bande avait été, en vertu de la loi intitulée *Alberta Labour Act*, accusée d'avoir omis de payer deux employés travaillant comme gendarmes spéciaux dans la réserve pour l'exécution des lois provinciales, et la bande avait été déclarée sommairement coupable en cour provinciale. Elle avait écopé d'amendes et des jugements avaient été prononcés contre elle au titre des salaires dus. Elle a fait appel de la déclaration de culpabilité. La principale question devant la Cour d'appel de l'Alberta était celle de savoir si l'*Alberta Labour Act* s'appliquait aux relations du travail de la bande et de ses gendarmes spéciaux. Le juge d'appel Belzil a, pour la Cour, déclaré que l'erreur du juge de première instance avait été de considérer les activités des employés isolément des activités normales principales du conseil de bande. Il a expliqué comment devait être appliqué le critère fonctionnel énoncé dans *Four B Manufacturing Ltd. c. Travailleurs unis du vêtement d'Amérique et autre*, précité, et il a annulé les déclarations de culpabilité, au motif que les activités du conseil de bande relevaient de la compétence fédérale:

... In purporting to apply the functional test spoken of by Beetz J. the trial judge considered only the activity of the employees, in isolation from the principal normal activities of the employer, the band council. That was his key error.

This is not the functional test referred to in the authorities cited. It would result in incongruity, with some employees of a business or concern governed by provincial labour law, and others of the same business or concern by federal labour law, depending on the actual work being done from time to time. In the present case it is shown in evidence that the appellant band council employs office staff, health workers, social workers, alcohol counsellors, arena caretakers and others.

In determining the nature of the operation of the band council, the trial judge was required to look “at the normal or habitual activities” of the council “as a going concern”: [per Beetz J. in *Montcalm*] and at the legislative authority over that operation [per Pigeon J. in *City of Yellowknife*].

...

Band councils are created under the *Indian Act* and derive their authority to operate *qua* band councils exclusively from that Act. In the exercise of their powers they are concerned with the administration of band affairs on their respective reserves whether under direct authority of Parliament or as administrative arms of the Minister. They have no other source of power. Band councils are thus within the exclusive legislative jurisdiction and control of the Parliament of Canada over “Indians, and Lands reserved for Indians” assigned to it by s. 91(24) of the *Constitution Act, 1867* and such councils are thus immune to provincial legislation. In *Commission du Salaire Minimum v. Bell Telephone Co.*, [1966] S.C.R. 767, Martland J. for the court said at p. 772:

“In my opinion, regulation of the field of employer and employee relationships in an undertaking such as that of the respondent’s, as in the case of the regulation of rates which they charge to their customers, is a ‘matter’ coming within the class of subject defined in s. 92(10)(a) and, that being so, is within the exclusive legislative jurisdiction of the Parliament of Canada. Consequently, any provincial legislation in that field, while valid in respect of employers not within exclusive federal legislative jurisdiction, cannot apply to employers who are within that exclusive control.”

There can accordingly be no doubt that the normal operations or activities of the Paul Band Council were those which it was carrying on under authority of the *Indian Act* and thus constituted a federal undertaking or business. That the special constables in question may have been enforcing provincial statutes on the reserve is irrelevant.

(QL)

[30] In the matter of *Mohawks of the (Bay of Quinte) Tyendinaga Mohawk Territory*, [2000] CIRB no. 64;

... En appliquant censément le critère fonctionnel énoncé par le juge Beetz, le juge de première instance a considéré seulement les activités des employés, isolément des activités normales principales de l’employeur, soit le conseil de bande. Telle a été son erreur majeure.

Ce critère n’est pas le critère fonctionnel énoncé dans la jurisprudence qui a été citée. Il donnerait lieu à une absurdité: certains employés d’une entreprise seraient régis par le droit provincial du travail, tandis que d’autres employés de la même entreprise seraient régis par le droit fédéral, selon le travail effectivement accompli de temps à autre. En l’espèce, la preuve indique que le conseil de bande appelant emploie du personnel de bureau, des travailleurs de la santé, des travailleurs sociaux, des conseillers en alcoolisme, des préposés à l’entretien du centre sportif et d’autres personnes.

Pour déterminer la nature de l’exploitation du conseil de bande, le juge de première instance était tenu de considérer «des activités normales ou habituelles» du conseil «en tant qu’entreprise active» [selon le juge Beetz dans l’affaire *Construction Montcalm*] ainsi que le pouvoir législatif sur cette exploitation [selon le juge Pigeon dans l’affaire *Yellowknife (Ville)*].

...

Les conseils de bande sont créés en vertu de la *Loi sur les Indiens* et tirent exclusivement de cette loi leur autorité pour fonctionner en tant que conseils de bande. Dans l’exercice de leurs pouvoirs, ils s’intéressent à l’administration d’affaires de bande dans leurs réserves respectives, en vertu de l’autorité directe du Parlement ou en tant qu’agents administratifs du ministre. Ils n’ont aucune autre source de pouvoir. Les conseils de bande relèvent donc de la compétence législative exclusive et du contrôle du Parlement du Canada concernant les «Indiens et les terres réservées pour les Indiens» en vertu du paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, et ils sont ainsi soustraits à la législation provinciale. Dans l’arrêt *Commission du salaire minimum v. Bell Telephone Co.*, [1966] R.C.S. 767, le juge Martland a dit pour la Cour, à la p. 772:

«À mon avis, la réglementation du domaine des relations employeur-employé dans une entreprise comme celle de l’intimée, tout comme la réglementation des tarifs qu’elle demande à ses clients, est une «matière» entrant dans la catégorie de sujets qui est définie à l’alinéa 92(10)a) et relève donc de la compétence législative exclusive du Parlement du Canada. Par conséquent, une loi provinciale dans ce domaine, bien que valide à l’égard d’employeurs ne relevant pas de la compétence législative fédérale exclusive, ne peut s’appliquer à des employeurs relevant de ce contrôle exclusif.»

Donc, il n’y a pas de doute que les activités normales du conseil de la bande de Paul étaient celles qu’il exerçait en vertu de la *Loi sur les Indiens* et constituaient par conséquent une entreprise fédérale. Le fait que les gendarmes spéciaux en cause puissent avoir appliqué des lois provinciales dans la réserve n’est pas pertinent.

(QL; traduction)

[30] Dans l’affaire *Mohawks of the (Bay of Quinte) Tyendinaga Mohawk Territory*, [2000] CCRJ n° 64; et

and 2001 CLLC 220-005 (and see also *Mohawks of the (Bay of Quinte) Tyendinaga Mohawk Territory*, [2000] CIRB no. 89), this Board also found that First Nations policing arrangements on an Ontario reserve related to “Indianness” and fell under Parliament’s competence over Indians and Lands reserved for Indians as set out in section 91(24) of the *Constitution Act, 1867*.

[31] In *Re Whitebear Band Council and Carpenters Provincial Council of Saskatchewan et al.* (1988), 135 D.L.R. (3d) 128, the Saskatchewan Court of Appeal explained the role of band councils in providing a measure of self-government that brings that function into the federal realm:

... In enacting by-laws pursuant to their power to do so, and in performing generally their local Government function, an Indian band council is doing that which Parliament is exclusively empowered to do pursuant to s. 91(24) of the *British North America Act, 1867* but which Parliament, through the *Indian Act*, has delegated band councils to do. In this sense the function of an Indian band council is very much federal. ...

(page 138)

IV - Analysis and Decision

[32] As was seen in the facts, Native Logging is the means through which the six Native bands and the British Columbia Association of Non-Status Indians create economic opportunities for Aboriginals of the Burns Lake region of British Columbia that assist in the development of their personal, operational and managerial abilities. Native Logging exists to develop and manage a logging program for the benefit of Aboriginals in carrying out the economic objectives of the participating bands. Such opportunities, developed to address a particular need faced by the Aboriginals of a particular region, were found in *Przybyszewski v. Metis Nation of Ontario*, *supra*, to be indicative of a primary federal jurisdiction over Indians found in section 91(24) of the *Constitution Act, 1867*.

[33] The directors of Native Development and Native Logging are predominantly band chiefs and councillors representing the interest of their bands on the Board of Directors. Native Logging has a direct connection to band governance and to fulfilling the economic

2001 CLLC 220-005 (voir également *Mohawks of the (Bay of Quinte) Tyendinaga Mohawk Territory*, [2000] CCRI n° 89), le présent Conseil a aussi conclu que des arrangements relatifs à des services policiers des Premières nations dans une réserve de l’Ontario se rapportaient à la quiddité indienne et relevaient de la compétence du Parlement concernant les Indiens et les terres réservées pour les Indiens en vertu du paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

[31] Dans *Re Whitebear Band Council and Carpenters Provincial Council of Saskatchewan et al.* (1988), 135 D.L.R. (3d) 128, la Cour d’appel de la Saskatchewan a expliqué le rôle que jouent les conseils de bande aux fins d’assurer une certaine autonomie gouvernementale, de sorte que cette fonction entre dans la sphère fédérale:

... En adoptant un règlement intérieur en vertu du pouvoir qui lui est conféré à cet égard et en remplissant de manière générale sa fonction d’administration locale, un conseil de bande indienne fait ce que le Parlement est exclusivement habilité à faire en vertu du paragraphe 91(24) de l’*Acte de l’Amérique du Nord britannique, 1867*, mais que le Parlement, par l’intermédiaire de la *Loi sur les Indiens*, a délégué aux conseils de bande. En ce sens, la fonction d’un conseil de bande indienne est en grande partie une fonction fédérale...

(page 138; traduction)

IV - Analyse et décision

[32] Comme l’indiquent les faits, Native Logging est le moyen par lequel les six bandes autochtones et la British Columbia Association of Non-Status Indians créent pour les autochtones de la région de la Colombie-Britannique appelée Burns Lake des possibilités économiques qui aident au développement des capacités personnelles et des capacités d’exploitation et de gestion de ces autochtones. Native Logging existe pour élaborer et gérer un programme d’exploitation forestière au profit d’autochtones en réalisant les objectifs économiques des bandes participantes. De telles possibilités, créées pour répondre à un besoin particulier des autochtones d’une région particulière, ont, dans *Przybyszewski v. Metis Nation of Ontario*, précité, été considérées comme indicatives d’une compétence fédérale principale à l’égard des Indiens en vertu du paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

[33] Les administrateurs de Native Development et de Native Logging sont principalement des chefs et des conseillers de bande représentant les intérêts de leurs bandes au conseil d’administration. Native Logging est directement liée à la gouvernance de bande ainsi qu’à

development goals of the bands and of Non-Status Indians in the area. Native Logging's corporate structure operates with representation from various bands and provides services and resources to the bands to further their economic development, which is similar to the health board created in *Nisga'a Valley Health Board*, no. B289/95, July 21, 1995 (BCLRB). Contrary to *Four B Manufacturing Ltd. v. United Garment Workers of America et al.*, *supra*, Native Logging is a business owned and controlled by the band councils, the management of which is an inherent part of each participating band and its council.

[34] Native Logging's program focusses on employment opportunities, employment training and business development and training for Aboriginal people in the Burns Lake area. The forestry operations are organized and operated primarily for Indians, governed solely by Indians with benefits intended primarily for Indians, which is similar to the focus of the employer's activities in *Sagkeeng Alcohol Rehab Centre Inc. v. Abraham*, *supra*. The Aboriginal operators are trained by other Indians through grants provided specifically for this purpose. Native Logging is concerned not only with the well-being of Indians but is also intertwined with Aboriginal interests of self-determination as part of its social fabric and history. Similarly to *New Brunswick Aboriginal Peoples Council*, *supra*, Native Logging relies heavily on federal funding in order to carry out its operations.

[35] These elements as a whole serve to identify the inherent "Indianness" of the operation and its link to Indians. This "Indianness" is similar if not identical to the considerations in *Sappier v. Tobique Indian Band (Council)*, *supra*, whose activities were tied to forestry, economic development of the Aboriginal population of the area, self-determination and the use of traditional land and resources. Forestry is a defining feature of the culture of the bands in the Burns Lake area and in this case a means of furthering Aboriginal rights under section 35 of the *Constitution Act, 1982*, of

la réalisation des objectifs de développement économique des bandes et des Indiens non inscrits de la région. La structure d'entreprise de Native Logging comporte une représentation de diverses bandes et assure des services et des ressources aux bandes pour favoriser leur développement économique, ce qui constitue une situation semblable à ce qu'il en était dans le cas du conseil de santé qui avait été créé dans l'affaire *Nisga'a Valley Health Board*, n° B289/95, 21 juillet 1995 (BCLRB). Contrairement à ce qu'il en était dans *Four B Manufacturing Ltd. c. Travailleurs unis du vêtement d'Amérique et autre*, précité, Native Logging est une entreprise qui appartient aux conseils de bande, qui est contrôlée par eux et dont la gestion fait partie intégrante de chaque bande participante et du conseil de celle-ci.

[34] Le programme de Native Logging met l'accent sur les possibilités d'emploi, la formation en matière d'emploi et le développement et la formation en matière d'entreprise pour les peuples autochtones de la région de Burns Lake. Les activités forestières sont organisées et exploitées principalement pour des Indiens et sont gérées uniquement par des Indiens, au profit d'Indiens principalement, ce qui est semblable au but premier des activités de l'employeur dans *Sagkeeng Alcohol Rehab Centre Inc. c. Abraham*, précité. Les exploitants autochtones sont formés par d'autres Indiens grâce à des subventions fournies expressément à cette fin. Native Logging ne s'intéresse pas uniquement au mieux-être des Indiens; elle est intimement liée aux intérêts autochtones en matière d'autodétermination dans le cadre de son histoire et de sa structure sociale. De façon similaire à ce qu'il en était dans *New Brunswick Aboriginal Peoples Council*, précité, Native Logging compte beaucoup sur le financement fédéral pour exercer ses activités.

[35] Ces éléments dans leur ensemble permettent de déterminer la «quiddité indienne» de l'exploitation et le lien de celle-ci avec des Indiens. Cette «quiddité indienne» est semblable, voire identique, à ce qu'il en était dans *Sappier v. Tobique Indian Band (Council)*, précité, soit une bande dont les activités étaient liées au développement forestier et économique de la population autochtone de la région, ainsi qu'à l'autodétermination et à l'utilisation de terres et ressources traditionnelles. La foresterie représente une caractéristique déterminante de la culture des bandes de la région de

self-governance and self-development of a resource that is central to Native interests.

[36] While there is a commercial aspect to its operation, the harvesting of forest resources may be distinguished from the purely commercial activity of sewing leather uppers in *Four B Manufacturing Ltd. v. United Garment Workers of America et al.*, *supra*. Native Logging's primary vocation is directed to the furtherance of Aboriginal economic interests and the support of the Burns Lake community under the administration of the band councils. Thus, over and above the commercial nature of the forestry operation rests the fact that the activities are tied to Indian status and self-determination and enhancement of the Aboriginal community it serves in such ways as donating wood for elders and low income residents and working with bands in developing infrastructures, either directly or through Native Development. This is in keeping with similar findings in *Qu'Appelle Indian Residential School Council v. Canada (Canadian Human Rights Tribunal)*, *supra*, and *Francis v. Canada Labour Relations Board*, [1981] 1 F.C. 225, where such factors led the courts to conclude that the employers' activities formed an integral part of primary federal jurisdiction over Indians and Indian lands.

[37] For these reasons, the Board takes the view that Native Logging forms an integrated part of the primary federal jurisdiction over Indians as contemplated by section 91(24) of the *Constitution Act, 1867*. The labour relations of Native Logging must necessarily be federal since Native Logging is a creature under the authority of band councils devoted exclusively to Indians and their economic interests on Burns Lake Native territory.

[38] As the Board is vested with the jurisdiction to deal with this matter, it will accordingly proceed to decide the issue of the appropriateness of the bargaining unit.

Burns Lake et représente dans ce cas-ci un moyen de faire valoir les droits autochtones garantis en vertu de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, et notamment le droit de gérer et exploiter soi-même une ressource essentielle pour les intérêts autochtones.

[36] Bien qu'il y ait un aspect commercial à l'activité en cause, l'exploitation de ressources forestières peut être distinguée de l'activité purement commerciale consistant à coudre des empeignes de cuir dont il était question dans *Four B Manufacturing Ltd. c. Travailleurs unis du vêtement d'Amérique et autre*, précité. La vocation première de Native Logging est de promouvoir les intérêts économiques autochtones et d'appuyer la communauté de Burns Lake sous l'administration de conseils de bande. Ainsi, au-delà de la nature commerciale de l'exploitation forestière, il y a le fait que les activités sont liées au statut indien ainsi qu'à l'autodétermination et à la promotion de la communauté autochtone que sert l'exploitation, par exemple en donnant du bois aux personnes âgées et aux résidents à faible revenu et en travaillant avec les bandes à l'élaboration d'infrastructures, directement ou par l'intermédiaire de Native Development. Des conclusions semblables avaient été rendues dans *Qu'Appelle Indian Residential School Council c. Canada (Tribunal canadien des droits de la personne)*, précité, et dans *Francis c. Conseil canadien des relations du travail*, [1981] 1 C.F. 225, dans lesquelles de tels facteurs avaient amené les tribunaux à conclure que les activités des employeurs faisaient partie intégrante de la compétence fédérale principale sur les Indiens et les terres réservées pour les Indiens.

[37] Pour ces motifs, le Conseil estime que Native Logging fait partie intégrante de la compétence fédérale principale sur les Indiens en vertu du paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Les relations du travail de Native Logging doivent nécessairement être de compétence fédérale, puisque Native Logging est une entité qui relève de l'autorité de conseils de bande et qui est vouée exclusivement aux Indiens et à leurs intérêts économiques sur le territoire autochtone de Burns Lake.

[38] Le Conseil a compétence pour traiter de cette affaire et entreprendra par conséquent de déterminer si l'unité est habile à négocier collectivement.

CASES CITED

Band (Paul), v. R. [1984] 1 C.N.L.R. 87

AFFAIRES CITÉES

Band (Paul) v. R., [1984] 1 C.N.L.R. 87

Canada Labour Relations Board et al. v. Yellowknife, [1977] 2 S.C.R. 729

Construction Montcalm Inc. v. Minimum Wage Commission, [1979] 1 S.C.R. 754

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

Francis v. Canada Labour Relations Board, [1981] 1 F.C. 225

Migisi Alcohol & Drug Treatment Centre, [2004] OLRB Rep. July/August 753

Mohawks of the (Bay of Quinte) Tyendinaga Mohawk Territory, [2000] CIRB no. 64; and 2001 CLLC 220-005

Mohawks of the (Bay of Quinte) Tyendinaga Mohawk Territory, [2000] CIRB no. 89

New Brunswick Aboriginal Peoples Council, [2003] F.C. 1181

Nisga'a Valley Health Board, No. B289/95, July 21, 1995 (BCLRB)

Przybyszewski v. Metis Nation of Ontario, [2003] 2 C.N.L.R. 232

Qu'Appelle Indian Residential School Council v. Canada (Canadian Human Rights Tribunal), [1988] 2 F.C. 226

Sagkeeng Alcohol Rehab Centre Inc. v. Abraham, [1994] 3 F.C. 449 (T.D.)

Sappier v. Tobique Indian Band (Council) (1988), 87 N.R. 1 (F.C.A.)

Whitebear Band Council and Carpenters Provincial Council of Saskatchewan et al. (Re) (1988), 135 D.L.R. (3d) 128 (Sask.)

STATUTES CITED

Canada Labour Code, Part I, ss. 2; 4; 14(3)(f)

Constitution Act, 1867, ss. 91; 91(14), 91(24); 92(13)

Indian Act, ss. 74; 80; 81

Conseil canadien des relations du travail et autre c. Yellowknife, [1977] 2 R.C.S. 729

Construction Montcalm Inc. c. Commission du salaire minimum, [1979] 1 R.C.S. 754

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

Francis c. Conseil canadien des relations du travail, [1981] 1 C.F. 225

Migisi Alcohol & Drug Treatment Centre, [2004] OLRB Rep. July/August 753

Mohawks of the (Bay of Quinte) Tyendinaga Mohawk Territory, [2000] CCRI n° 64; et 2001 CLLC 220-005

Mohawks of the (Bay of Quinte) Tyendinaga Mohawk Territory, [2000] CCRI n° 89

New Brunswick Aboriginal Peoples Council, [2003] F.C. 1181

Nisga'a Valley Health Board, N° B289/95, July 21, 1995 (BCLRB)

Przybyszewski v. Metis Nation of Ontario, [2003] 2 C.N.L.R. 232

Qu'Appelle Indian Residential School Council c. Canada (Tribunal canadien des droits de la personne), [1988] 2 C.F. 226

Sagkeeng Alcohol Rehab Centre Inc. c. Abraham, [1994] 3 C.F. 449 (1^{er} inst.)

Sappier v. Tobique Indian Band (Council) (1988), 87 N.R. 1 (F.C.A.)

Whitebear Band Council and Carpenters Provincial Council of Saskatchewan et al. (Re) (1988), 135 D.L.R. (3d) 128 (Sask.)

LOIS CITÉES

Code canadien du travail, Partie I, art. 2; 4; 14(3)(f)

Loi constitutionnelle de 1867, art. 91; 91(14), 91(24); 92(13)

Loi sur les Indiens, art. 74; 80; 81