

**Four B Manufacturing Limited** *Appellant*;

and

**United Garment Workers of America and Ontario Labour Relations Board**

*Respondents*;

and

**Chief Donald R. Brant and a group of individual employees** *Intervenors*.

1979: June 20, 21; 1979: December 21.

Present: Laskin C.J. and Martland, Ritchie, Pigeon, Dickson, Beetz, Estey, Pratte and McIntyre JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR ONTARIO

*Labour relations — Indians — Distribution of legislative authority — Provincial corporation manufacturing on Indian reserve under permit — Owned by Indian Band members and employing mainly Band members — Certification of union by Provincial Labour Relations Board — The Labour Relations Act, R.S.O. 1970, c. 232 — Indian Act, R.S.C. 1970, c. 1-6 — Canada Labour Code, s. 108.*

*Constitutional law — Indians — Indian owned provincial company manufacturing on Indian Reserve — Employees largely Band members — The Labour Relations Act, R.S.O. 1970, c. 232 — Indian Act, R.S.C. 1970, c. 1-6 — Canada Labour Code, s. 108.*

Appellant *Four B*, incorporated under the laws of Ontario and carrying on business on an Indian Reserve established under the *Indian Act*, R.S.C. 1970, c. 1-6, was owned by four brothers named Brant, all members of the Band. Its business was the production of leather shoe uppers on contract for Bata Shoe Co. It was in no way controlled by the Band Council but occupied premises on the Reserve on a three year renewable permit. The company received from the Government of Canada some \$284,000, of which \$51,000 was a grant and the remainder a loan, under various Indian Affairs programs. At the relevant time *Four B* employed 68 persons (48 Band members, 10 former Band members and 10 non-Indians). The issue was whether the provincial *Labour Relations Act* (R.S.O. 1970, c. 232) applied to the activities of the company, and arose as a result of the certification of the respondent union on January 27, 1977, as bargaining agent for the company's production

**Four B Manufacturing Limited** *Appelante*;

et

**Les Travailleurs unis du vêtement d'Amérique et la Commission des relations de travail de l'Ontario** *Intimés*;

et

**Le chef Donald R. Brant et certains employés** *Intervenants*.

1979: 20, 21 juin; 1979: 21 décembre.

Présents: Le juge en chef Laskin et les juges Martland, Ritchie, Pigeon, Dickson, Beetz, Estey, Pratte et McIntyre.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE L'ONTARIO

*Relations de travail — Indiens — Répartition du pouvoir législatif — Compagnie provinciale de fabrication sur une réserve indienne en vertu d'un permis — Propriété de membres d'une bande indienne employant principalement des membres de la bande — Accréditation du syndicat par la Commission des relations de travail de l'Ontario — The Labour Relations Act, R.S.O. 1970, chap. 232 — Loi sur les Indiens, S.R.C. 1970, chap. 1-6 — Code canadien du travail, art. 108.*

*Droit constitutionnel — Indiens — Compagnie provinciale de fabrication propriété d'Indiens sur une réserve indienne — La plupart des employés membres de la bande — The Labour Relations Act, R.S.O. 1970, chap. 232 — Loi sur les Indiens, S.R.C. 1970, chap. 1-6 — Code canadien du travail, art. 108.*

L'appelante *Four B*, constituée en vertu des lois de l'Ontario et exploitant une entreprise sur une réserve indienne établie en conformité de la *Loi sur les Indiens*, S.R.C. 1970, chap. 1-6, est la propriété des quatre frères Brant, tous membres de la bande. Son entreprise consiste à produire, sous contrat, des empeignes de cuir pour Bata Shoe Co. Elle n'est en aucune façon sous la direction du conseil de bande, mais elle occupe des locaux sur la réserve conformément à un permis de trois ans renouvelable. La compagnie a reçu du gouvernement du Canada quelque \$284,000 dont \$51,000 à titre de subvention et le solde à titre de prêt, conformément à divers programmes des Affaires indiennes. A l'époque pertinente, *Four B* employait 68 personnes (48 membres de la bande, 10 anciens membres et 10 non-Indiens). La question en litige, qui est de savoir si *The Labour Relations Act* provinciale (R.S.O. 1970, chap. 232) s'applique à l'activité de la compagnie, résulte de l'ac-

employees under that provincial Act. The Ontario Labour Relations Board held that the provincial Act applied without the need to resort to federal enabling legislation and the Board's decision was affirmed, on an application for judicial review, by both the Divisional Court and the Court of Appeal.

*Held* (Laskin C.J. and Ritchie J. dissenting): The appeal should be dismissed.

*Per* Martland, Pigeon, Dickson, Beetz, Estey, Pratte and McIntyre JJ.: 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 can be characterized as federal. There is nothing in the business or operation of *Four B* which might allow it to be so characterized as a federal business: the sewing of uppers on sport shoes is an ordinary industrial activity clearly under provincial legislative authority for the purposes of labour relations. Neither the ownership of the business by Indian shareholders, nor the employment of a majority of Indian employees, nor the carrying on of that business on the Indian reserve, nor the federal loan and subsidies, taken separately or together, can have any effect on the *operational nature* of that business. By both the traditional and functional tests therefore, *The Labour Relations Act* of Ontario applies on the facts here, and the Ontario Labour Relations Board has jurisdiction. Section 108 of the *Canada Labour Code* is directed at federal activities, operations or functions and not at the position of individuals, such as Indians, who might be considered to be "federal" persons or at their relationships.

*Per* Laskin C.J. and Ritchie J., *dissenting*: Sections 18 and 28 of the *Indian Act*, taken with ss. 20(1) and 30, whose constitutionality is beyond question, and their projection into the permit to *Four B* to have its factory on the Reserve, manifest an exercise of federal legislative authority in maintaining the Reserve for the use and benefit of Indians who are members of the Band for which the reserve has been set apart. The permission to operate the factory reflects the "use and benefit" to which s. 18 of the *Indian Act* and supporting provisions refer.

The incorporation of the appellant *Four B* under Ontario legislation did not change the situation. That incorporation did no more than give the Brant brothers, the only shareholders, a convenient method of carrying

créditation du syndicat intimé, le 27 janvier 1977, à titre d'agent négociateur pour les employés de production de la compagnie en vertu de cette loi provinciale. La Commission des relations de travail de l'Ontario a décidé que la loi provinciale s'appliquait sans qu'il soit nécessaire de recourir à une disposition législative fédérale habilitante. Sa décision a été confirmée par la Cour divisionnaire et par la Cour d'appel, sur une demande d'examen judiciaire.

*Arrêt* (le juge en chef Laskin et le juge Ritchie sont dissidents): Le pourvoi est rejeté.

*Les juges* Martland, Pigeon, Dickson, Beetz, Estey, Pratte et McIntyre: 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 peuvent être qualifiés de fédéraux. Rien dans l'affaire ou l'exploitation de *Four B* ne pourrait permettre de la qualifier d'affaire de compétence fédérale: la couture d'empeignes sur des souliers de sport est une activité industrielle ordinaire qui relève nettement du pouvoir législatif provincial sur les relations de travail. Ni la propriété de l'entreprise par des actionnaires indiens, ni l'embauchage d'une majorité d'employés indiens, ni l'exploitation de cette entreprise sur une réserve indienne, ni le prêt et les subventions du fédéral, pris séparément ou ensemble, ne peuvent avoir d'effet sur la *nature de l'exploitation* de cette entreprise. Donc, compte tenu du critère fonctionnel et traditionnel, *The Labour Relations Act* de l'Ontario s'applique aux présents faits et la Commission des relations de travail de l'Ontario a compétence. L'article 108 du *Code canadien du travail* vise des activités, des opérations ou des fonctions fédérales et non la situation de personnes, telles les Indiens, qui pourraient être considérées comme des personnes «fédérales», ni leurs relations.

*Le juge en chef* Laskin et le juge Ritchie, *dissidents*: Les articles 18 et 28 de la *Loi sur les Indiens*, ainsi que le par. 20(1) et l'art. 30, dont la constitutionnalité ne fait aucun doute, et leur prolongement dans le permis accordé à *Four B* pour établir son usine sur la réserve, constituent une manifestation du pouvoir législatif fédéral pour maintenir la réserve à l'usage et au profit des Indiens membres de la bande pour laquelle la réserve a été mise de côté. Le permis d'exploiter l'usine traduit «l'usage et le profit» dont parlent l'art. 18 de la *Loi sur les Indiens* et les dispositions connexes.

La constitution de la compagnie appelante *Four B* en vertu des lois de l'Ontario ne change pas la situation. Cette constitution en compagnie ne fait rien de plus que de donner aux frères Brant, qui sont les seuls actionnaires

on a business operated by Indians for the benefit of Indians. That the company, *qua* company, is governed by Ontario legislation in respect of its corporate structure does not mean that its business is also subject to provincial legislation, as for example in respect of labour relations. The governing document in this respect is the permit agreement authorized by s. 18 of the *Indian Act*.

In this case the proper inquiry is not whether the Ontario *Labour Relations Act* applied to the enterprise of *Four B* and its employees, but rather whether Part V of the *Canada Labour Code* applies. The combination of circumstances in the present case bring it squarely within ss. 2 and 108(1) of that Code. The factory is operated by Indians for Indians, on a reserve in a building leased from the Band Council, under a revocable licence from the responsible federal Minister, is financed by federal funds under the special Indian Economic Development Fund and is operated under the detailed provisions in the *Indian Act* and under the approvals therein prescribed.

[*Toronto Electric Commissioners v. Snider*, [1925] A.C. 396; *In the matter of a reference as to the validity of the Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, [1955] S.C.R. 529; *In the matter of a reference as to the application of the Minimum Wage Act of Saskatchewan to an employee of a Revenue Post Office*, [1948] S.C.R. 248; *Commission du Salaire Minimum v. The Bell Telephone Company of Canada*, [1966] S.C.R. 767; *Agence Maritime Inc. v. Canada Labour Relations Board*, [1969] S.C.R. 851; *The Letter Carriers' Union of Canada v. Canadian Union of Postal Workers*, [1975] 1 S.C.R. 178; *Canada Labour Relations Board, Public Service Alliance of Canada v. City of Yellowknife*, [1977] 2 S.C.R. 729; *Construction Montcalm Inc. v. Minimum Wage Commission*, [1979] 1 S.C.R. 754; *Union Colliery Company of British Columbia v. Bryden*, [1899] A.C. 580; *Cardinal v. A.-G. (Alta.)*, [1974] S.C.R. 695, referred to.]

APPEAL from a judgment of the Court of Appeal for Ontario affirming a judgment of the Divisional Court<sup>1</sup> on an application for judicial review. Appeal dismissed with costs to the respondents, no order as to costs to or against the intervenors or the respondent Ontario Labour Relations Board, Laskin C.J. and Ritchie J. dissenting.

res, un moyen pratique de gérer une affaire exploitée par des Indiens au profit de ces derniers. Que la compagnie, en tant que telle, soit régie par le droit ontarien du point de vue de sa structure, ne signifie pas que son activité y soit également assujettie, par exemple, à l'égard des relations de travail. Le document de base à ce sujet est l'accord relatif au permis autorisé par l'art. 18 de la *Loi sur les Indiens*.

En l'espèce, il ne faut pas se demander si *The Labour Relations Act* de l'Ontario s'applique à l'entreprise de *Four B* et à ses employés, mais si la Partie V du *Code canadien du travail* s'y applique. La combinaison des éléments en l'espèce fait qu'elle relève clairement de l'art. 2 et du par. 108(1) de ce Code. L'usine est exploitée par des Indiens pour eux, sur une réserve, dans un bâtiment loué du conseil de bande, en vertu d'un permis révocable du ministre fédéral responsable; elle est financée par des fonds fédéraux du Fonds d'aide à l'économie des Indiens et est exploitée conformément aux dispositions détaillées de la *Loi sur les Indiens* et aux autorisations y prescrites.

[Jurisprudence: *Toronto Electric Commissioners v. Snider*, [1925] A.C. 396; *Dans l'affaire d'un renvoi relatif à la validité de la Loi sur les relations industrielles et sur les enquêtes visant les différends de travail*, [1955] R.C.S. 529; *Dans l'affaire d'un renvoi relatif à l'application de la Loi du salaire minimum de la Saskatchewan à un employé d'un bureau de poste à commission*, [1948] R.C.S. 248; *Commission du Salaire minimum c. Bell Canada*, [1966] R.C.S. 767; *Agence Maritime Inc. c. Conseil Canadien des Relations Ouvrières* [1969] R.C.S. 851; *Union des facteurs du Canada c. Syndicat des postiers du Canada*, [1975] 1 R.C.S. 178; *Le Conseil canadien des relations de travail, l'Alliance de la Fonction publique du Canada c. Ville de Yellowknife*, [1977] 2 R.C.S. 729; *Construction Montcalm Inc. c. Commission du salaire minimum*, [1979] 1 R.C.S. 754; *Union Colliery Company of British Columbia v. Bryden*, [1899] A.C. 580; *Cardinal c. P.g. (Alb.)*, [1974] R.C.S. 695.]

POURVOI à l'encontre d'un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario qui a confirmé le jugement de la Cour divisionnaire<sup>1</sup> sur une demande d'examen judiciaire. Pourvoi rejeté avec dépens en faveur des intimés, aucune adjudication de dépens en faveur ou contre les intervenants ou l'intimée la Commission des relations de travail de l'Ontario, le juge en chef Laskin et le juge Ritchie étant dissidents.

<sup>1</sup> (1977), 17 O.R. (2d) 80.

<sup>1</sup> (1977), 17 O.R. (2d) 80.

*Burt Kellock, Q.C.*, and *J. T. Beamish*, for the appellant.

*Robert J. Reynolds*, for the intervenant group of individual employees.

*Ronald W. Cass, Q.C.*, for the intervenant Chief Donald R. Brant.

*Paul Cavalluzzo*, for the respondent Union.

*Ian Scott, Q.C.*, and *Harry Freedman*, for the respondent Ontario Labour Relations Board.

The reasons of Laskin C.J. and Ritchie J. were delivered by

THE CHIEF JUSTICE (*dissenting*)—The appellant is an incorporated Ontario company which operates a factory on a designated portion of an Indian reserve, pursuant to a permit for use and occupation of the area given by the Minister of Indian Affairs and Northern Development under s. 28(2) of the *Indian Act*, R.S.C. 1970, c. I-6. The Reserve is one set apart for the use and benefit of the Mohawks of the Bay of Quinte Band of Indians.

The factory produces leather shoe uppers as a subcontractor of the Bata Shoe Co. The appellant company employs in the main Band members, but also has some former Band members and some non-Indians among its employees. The issue in this appeal arises as a result of the certification of the respondent Union on January 27, 1977 as bargaining agent for the production employees of the appellant company under the *Ontario Labour Relations Act*, R.S.O. 1970, c. 232. The contention of the appellant company, shortly put, is that the Ontario Labour Relations Board had no jurisdiction to make the certification order under a provincial statute because, under the circumstances, to which I will refer, the labour relations of the appellant company and its employees are within exclusive federal competence under s. 91(24) of the *British North America Act*, and are either governed by Part V of the *Canada Labour Code*, as enacted by 1972 (Can.), c. 18 and, if not, are in any event not subject to provincial labour relations legislation.

*Burt Kellock, c.r.*, et *J. T. Beamish*, pour l'appelante.

*Robert J. Reynolds*, pour les intervenants, certains employés.

*Ronald W. Cass, c.r.*, pour l'intervenant, le chef Donald R. Brant.

*Paul Cavalluzzo*, pour le syndicat intimé.

*Ian Scott, c.r.*, et *Harry Freedman*, pour l'intimée, la Commission des relations de travail de l'Ontario.

Version française des motifs du juge en chef Laskin et du juge Ritchie rendus par

LE JUGE EN CHEF (*dissident*)—L'appelante est une compagnie constituée en vertu des lois de l'Ontario qui exploite une usine sur une partie désignée d'une réserve indienne en conformité d'un permis d'utilisation et d'occupation des lieux, délivré par le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien en vertu du par. 28(2) de la *Loi sur les Indiens*, S.R.C. 1970, chap. I-6. La réserve a été mise de côté à l'usage et au profit de la bande indienne Mohawks de la Baie de Quinte.

L'usine produit des empeignes de cuir à titre de sous-traitant de Bata Shoe Co. La compagnie appelante emploie principalement des membres de la bande, mais également d'anciens membres de la bande et des non-Indiens. Le présent litige résulte de l'accréditation du syndicat intimé, le 27 janvier 1977, à titre d'agent négociateur pour les employés de production de la compagnie appelante en vertu de *The Labour Relations Act* de l'Ontario, R.S.O. 1970, chap. 232. En résumé, la compagnie appelante soutient que la Commission des relations de travail de l'Ontario n'est pas compétente pour rendre l'ordonnance d'accréditation en vertu de la loi provinciale parce que dans les circonstances, sur lesquelles je reviendrai, les relations de travail de la compagnie appelante et de ses employés relèvent de la compétence exclusive du fédéral en vertu du par. 91(24) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*; elles sont régies par la Partie V du *Code canadien du travail*, 1972 (Can.), chap. 18, et, sinon, elles ne sont de toute façon pas assujetties aux dispositions législatives provinciales en matière de relations de travail.

The issue of its jurisdiction to entertain a certification application in respect of the employees of the appellant company was canvassed by the Ontario Labour Relations Board in extensive reasons, and the Board concluded that the Ontario *Labour Relations Act* was applicable of its own force and without the need to resort to federal enabling legislation such as found in s. 88 of the *Indian Act*. This result was affirmed by a majority of the Ontario Divisional Court, speaking through Morden J., with whom Robins J. concurred. Weatherston J., as he then was, dissented. The Ontario Court of Appeal accepted the majority judgment of the Ontario Divisional Court without finding it necessary to give other written reasons.

The organization of the appellant company was promoted by the federal Department of Indian Affairs as a result of the interest of the Bata Company in establishing a factory in the area. Although the Band Council thought well of an Indian-operated factory on the Reserve, which would give employment to Indians, the majority of those on the Reserve were concerned about taxability of the Reserve lands if the Band owned the proposed company. In the result, four Brant brothers, who were Band members, decided to make the venture their private affair and they leased a building on the Reserve from the Band Council and had the company incorporated on June 28, 1974. Financial assistance was obtained from the federal government. Its permission as well as that of the Band Council was necessary to enable the company to carry on factory operations on the Reserve. A formal document of permission, with various conditions therein, was executed on October 9, 1974 as an agreement between the Crown in right of Canada and the appellant company, the agreement also reciting the approval of the Council of the Band.

In addition to defining the area of the Reserve where the factory would be operated, the permit agreement provided only for use and occupation for a three-year period with the possibility of renewal of the licence of occupation for two further three-year periods to be allowed by the Minis-

Dans ses motifs, la Commission des relations de travail de l'Ontario a longuement analysé sa compétence pour connaître d'une requête en accréditation relative aux employés de la compagnie appelante et elle a conclu que *The Labour Relations Act* de l'Ontario s'appliquait d'elle-même sans qu'il soit nécessaire de recourir à une disposition législative fédérale habilitante comme l'art. 88 de la *Loi sur les Indiens*. La Cour divisionnaire de l'Ontario, à la majorité, a confirmé cette conclusion, par la voix du juge Morden aux motifs duquel le juge Robins a souscrit. Le juge Weatherston, tel était alors son titre, a exprimé un avis dissident. La Cour d'appel de l'Ontario a confirmé le jugement majoritaire de la Cour divisionnaire de l'Ontario sans juger nécessaire de rendre d'autres motifs écrits.

Comme la compagnie Bata était intéressée à installer une usine dans la région, le ministère fédéral des Affaires indiennes a encouragé l'établissement de la compagnie appelante. Même si le conseil de bande était favorable à l'idée d'une usine exploitée par des Indiens sur la réserve, ce qui devait créer des emplois pour les Indiens, la majorité des habitants de la réserve s'inquiétait de l'assujettissement à l'impôt des terres de la réserve si la bande était propriétaire de la compagnie projetée. Finalement, les quatre frères Brant, des membres de la bande, ont décidé de se lancer eux-mêmes en affaires; ils ont loué au conseil de bande un bâtiment situé sur la réserve et ont constitué la compagnie le 28 juin 1974. Ils ont obtenu une aide financière du gouvernement fédéral. Ce dernier de même que le conseil de bande devaient autoriser la compagnie à exploiter l'usine sur la réserve. L'acte officiel de permission, contenant plusieurs conditions, a été signé le 9 octobre 1974; il s'agit d'un accord entre Sa Majesté du chef du Canada et la compagnie appelante et le consentement du conseil de bande y est mentionné.

En plus de décrire la zone de la réserve où l'usine serait exploitée, l'accord précise que le permis d'usage et d'occupation n'est valide que pour trois ans et que le Ministre, en consultation avec le conseil de bande, pourra le renouveler pour deux autres termes de trois ans. L'accord spécifie

ter in consultation with the Band Council. The agreement was express that no tenancy was created. In addition, it provided for payment of a fee for the permit period. Article 5 of the agreement reserved to the Minister the discretionary power to cancel the permit. The article is in these terms:

5. That this Permit may be cancelled by the Minister by a notice in writing, giving the Permittee such notice as may be considered reasonable in the discretion of the Minister; provided, however that such cancellation shall not thereby prejudice Her Majesty's right to recover from the Permittee the fee accrued or accruing or any right of action arising from, under or in respect of this Permit.

Articles 8 and 10 are also of significance, as appears from their provisions which are as follows:

8. That the Permittee will give preference in employment to local people for work in the permit area, however, if there are not sufficient applications from local area, the Permittee shall have the right to request assistance from Canada Manpower to fill the staff requirements from the surrounding districts.

10. That the Permittee shall during the currency of this permit at its own expense promptly observe, perform, execute and comply with all applicable laws, rules, requirements, orders, directions, ordinances and regulations of every authority having competence to institute laws, rules and regulations in respect of the permit area or the use thereof.

The concluding provision of the agreement, not numbered, reads:

IT IS FURTHER AGREED that this permit shall be subject to the provisions of the *Indian Act* and *Regulations* established thereunder, which may be now in force or which may hereafter be made and established from time to time in that behalf by the Governor in Council.

In my opinion, if the Band Council or any Indians, members of the Band, were to carry on a business on the Reserve, which would have to be with the consent of the Minister and the Band Council, as provided by ss. 18 and 28 of the *Indian Act*, and were to employ only Indians on the Reserve as employees, it would be beyond question that provincial labour relations legislation could not constitutionally be applicable to the employees and their employer. It would not matter in such a

qu'il ne crée aucun droit sur le bien-fonds. En outre, il prévoit le paiement de droits pour la durée du permis. L'article 5 de l'accord réserve au Ministre le pouvoir discrétionnaire d'annuler le permis en ces termes:

[TRADUCTION] 5. Que ce permis peut être annulé par le Ministre sur préavis écrit donnant au titulaire le délai que le Ministre estime raisonnable; cette annulation ne doit cependant pas préjudicier au droit de Sa Majesté de recouvrer du titulaire les droits échus ou à échoir ni à quelque droit d'action découlant de ce permis ou y ayant trait.

Les articles 8 et 10 sont également importants comme il appert de leur texte que voici:

[TRADUCTION] 8. Que le titulaire embauche de préférence des gens de l'endroit pour travailler dans la zone autorisée; cependant, s'il n'y a pas suffisamment de demandes de la part des gens de l'endroit, le titulaire est autorisé à demander l'aide du Centre de main-d'œuvre du Canada afin d'embaucher du personnel des districts environnants.

10. Que, pendant la durée de ce permis, le titulaire doit, à ses propres frais, observer et appliquer toutes les lois, règles, exigences, ordres, directives, ordonnances et règlements édictés par toute autorité ayant le pouvoir d'établir des lois, règles et règlements relativement à la zone autorisée ou à son utilisation.

La disposition finale de l'accord, non numérotée, se lit comme suit:

[TRADUCTION] IL EST EN OUTRE CONVENU que le présent permis est assujéti aux dispositions de la *Loi sur les Indiens* et du règlement établi sous son régime, en vigueur actuellement ou établi à ce titre dans l'avenir par le gouverneur en conseil.

A mon avis, si le conseil de bande ou des Indiens, membres de la bande, devaient exploiter une entreprise sur la réserve, ce qui nécessiterait le consentement du Ministre et du conseil de bande, conformément aux art. 18 et 28 de la *Loi sur les Indiens*, et ne devaient employer que des Indiens vivant sur la réserve, il serait incontestable que la législation provinciale relative aux relations de travail serait constitutionnellement inapplicable aux employés et à leur employeur. Il importerait peu,

case if there was no federal legislation which could be invoked by the employees to form a trade union to seek certification on their behalf. The reason for this conclusion is simply that the activity involves only Indians on a reserve, as employees and employer, and is conducted by them on the Reserve. Nothing either in *Cardinal v. Attorney General of Alberta*<sup>2</sup> or in *Natural Parents et al. v. Superintendent of Child Welfare*<sup>3</sup> militates against this conclusion.

Sections 18 and 28 read as follows:

18. (1) Subject to this Act, reserves are held by Her Majesty for the use and benefit of the respective bands for which they were set apart; and subject to this Act and to the terms of any treaty or surrender, the Governor in Council may determine whether any purpose for which lands in a reserve are used or are to be used is for the use and benefit of the band.

(2) The Minister may authorize the use of lands in a reserve for the purpose of Indian schools, the administration of Indian affairs, Indian burial grounds, Indian health projects or, with the consent of the council of the band, for any other purpose for the general welfare of the band, and may take any lands in a reserve required for such purposes, but where an individual Indian, immediately prior to such taking, was entitled to the possession of such lands, compensation for such use shall be paid to the Indian, in such amount as may be agreed between the Indian and the Minister, or, failing agreement, as may be determined in such manner as the Minister may direct.

28. (1) Subject to subsection (2), a deed, lease, contract, instrument, document or agreement of any kind whether written or oral, by which a band or a member of a band purports to permit a person other than a member of that band to occupy or use a reserve or to reside or otherwise exercise any rights on a reserve is void.

(2) The Minister may by permit in writing authorize any person for a period not exceeding one year, or with the consent of the council of the band for any longer period, to occupy or use a reserve or to reside or otherwise exercise rights on a reserve.

dans un tel cas, qu'il n'existe aucune législation fédérale que pourraient invoquer les employés voulant former un syndicat qui demanderait son accréditation pour les représenter. La raison en est simplement que l'activité implique uniquement des Indiens d'une réserve, à titre d'employés et d'employeur, et qu'ils l'exercent sur la réserve. Rien dans l'arrêt *Cardinal c. Procureur général de l'Alberta*<sup>2</sup> ni dans l'arrêt *Parents naturels et autres c. Superintendent of Child Welfare*<sup>3</sup> ne milite contre cette conclusion.

Voici le texte des art. 18 et 28:

18. (1) Sauf les dispositions de la présente loi, Sa Majesté détient des réserves à l'usage et au profit des bandes respectives pour lesquelles elles furent mises de côté; et, sauf la présente loi et les stipulations de tout traité ou cession, le gouverneur en conseil peut décider si tout objet, pour lequel des terres dans une réserve sont ou doivent être utilisées, se trouve à l'usage et au profit de la bande.

(2) Le Ministre peut autoriser l'utilisation de terres dans une réserve aux fins des écoles indiennes, de l'administration d'affaires indiennes, de cimetières indiens, de projets relatifs à la santé des Indiens, ou, avec le consentement du conseil de la bande, pour tout autre objet concernant le bien-être général de la bande, et il peut prendre toutes terres dans une réserve, nécessaires à ces fins, mais lorsque, immédiatement avant cette prise, un Indien particulier avait droit à la possession de ces terres, il doit être versé à cet Indien, pour un semblable usage, une indemnité d'un montant dont peuvent convenir l'Indien et le Ministre, ou, à défaut d'accord, qui peut être fixé de la manière que détermine ce dernier.

28. (1) Sous réserve du paragraphe (2), est nul un acte, bail, contrat, instrument, document ou accord de toute nature, écrit ou oral, par lequel une bande ou un membre d'une bande est censé permettre à une personne, autre qu'un membre de cette bande, d'occuper ou utiliser une réserve ou de résider ou autrement exercer des droits sur une réserve.

(2) Le Ministre peut, au moyen d'un permis par écrit, autoriser toute personne, pour une période d'au plus un an, ou, avec le consentement du conseil de la bande, pour toute période plus longue, à occuper ou utiliser une réserve, ou à résider ou autrement exercer des droits sur une réserve.

<sup>2</sup> [1974] S.C.R. 695.

<sup>3</sup> [1976] 2 S.C.R. 751.

<sup>2</sup> [1974] R.C.S. 695.

<sup>3</sup> [1976] 2 R.C.S. 751.

Notice should also be taken of ss. 20(1) and 30 which are in these terms:

20. (1) No Indian is lawfully in possession of land in a reserve unless, with the approval of the Minister, possession of the land has been allotted to him by the council of the band.

30. A person who trespasses on a reserve is guilty of an offence and is liable on summary conviction to a fine not exceeding fifty dollars or to imprisonment for a term not exceeding one month, or to both.

It appears to me that the foregoing statutory provisions, whose constitutionality is beyond question, and their projection in the permit agreement to which I have referred, manifest an exercise of federal legislative authority in maintaining the Reserve for the use and benefit of Indians who are members of the Band for which the Reserve has been set apart. The permission to operate a factory on the Reserve in a building leased from the Band Council, having regard to the terms of the permit, reflects the use and benefit to which s. 18 of the *Indian Act* and supporting provisions refer.

This brings me to consider whether the incorporation of the appellant company under Ontario legislation changes the situation. In my opinion, the incorporation does no more than give the Brant brothers, who are the only shareholders of the appellant company, a convenient method of carrying on a business which is a business operated by Indians for the benefit of Indians: *cf. Re Kinookimaw Beach Association and Board of Revenue Commissioners*<sup>4</sup>. Of course, the company, *qua* company in respect of its corporate structure, is governed by Ontario legislation, but that does not mean that its business is also subject to provincial legislation as, for example, in respect of labour relations. The governing document in this respect is the permit agreement authorized by s. 18 of the *Indian Act*. I do not think that this view of the matter is altered by the fact that at the time of certification not all employees were members of the Band or all were Indians. Of the sixty-eight

Le paragraphe 20(1) et l'art. 30 méritent également d'être cités:

20. (1) Un Indien n'est légalement en possession d'une terre dans une réserve que si, avec l'approbation du Ministre, possession de la terre lui a été accordée par le conseil de la bande.

30. Quiconque pénètre, sans droit ni autorisation, dans une réserve est coupable d'infraction et passible, sur déclaration sommaire de culpabilité, d'une amende d'au plus cinquante dollars ou d'un emprisonnement d'au plus un mois, ou à la fois de l'amende et de l'emprisonnement.

Les dispositions législatives précitées, dont la constitutionnalité ne fait aucun doute, et leur prolongement dans l'accord dont je viens de parler, constituent, à mon avis, une manifestation du pouvoir législatif fédéral pour maintenir la réserve à l'usage et au profit des Indiens membres de la bande pour laquelle la réserve a été mise de côté. Le permis d'exploiter une usine sur la réserve, dans un bâtiment loué du conseil de bande, compte tenu de ses conditions, traduit l'usage et le profit dont parle l'art. 18 de la *Loi sur les Indiens* et les dispositions connexes.

Ceci m'amène à examiner si la constitution de la compagnie appelante en vertu des lois de l'Ontario change la situation. A mon avis, la constitution en compagnie ne fait rien de plus que de donner aux frères Brant, qui sont les seuls actionnaires, un moyen pratique de gérer une affaire qui est une entreprise exploitée par des Indiens au profit de ces derniers: *cf. Re Kinookimaw Beach Association and Board of Revenue Commissioners*<sup>4</sup>. Il est évident que la compagnie, en tant que telle du point de vue de sa structure, est régie par le droit ontarien, mais cela ne signifie pas que son activité y soit également assujettie, par exemple, à l'égard des relations de travail. Le document de base à ce sujet est l'accord relatif au permis autorisé par l'art. 18 de la *Loi sur les Indiens*. Je ne pense pas que le fait qu'à l'époque de l'accréditation les employés n'étaient pas tous membres de la bande ou des Indiens puisse modifier cette façon de voir. Des soixante-huit employés touchés par les procé-

<sup>4</sup> (1978), 91 D.L.R. (3d) 698.

<sup>4</sup> (1978), 91 D.L.R. (3d) 698.



employees affected by the certification proceedings, forty-eight were Band members, ten had been but were no longer Band members simply because they had married out of the Band and ten were non-Indians. The factory operation in its direction and in its complement of employees is substantially an enterprise of Indians for Indians on an Indian reserve. Indeed, this was the purpose of the permit agreement.

*Cardinal v. Attorney General of Alberta, supra*, was a case which turned on the effect and application of s. 12 of the Alberta Natural Resources Agreement between Canada and Alberta, an agreement which was not only confirmed by legislation by both Canada and Alberta but which was also endowed with constitutional force by the *British North America Act*, 1930 (U.K.), c. 26. Section 12 of the Agreement was as follows:

12. In order to secure to the Indians of the Province the continuance of the supply of game and fish for their support and subsistence, Canada agrees that the laws respecting game in force in the Province from time to time shall apply to the Indians within the boundaries thereof, provided however, that the said Indians shall have the right, which the Province hereby assures to them, of hunting trapping and fishing game and fish for food at all seasons of the year on all unoccupied Crown lands and on any other lands to which the said Indians may have a right of access.

The facts, briefly stated, were that a Treaty Indian was charged with unlawfully trafficking in big game on his Reserve, in selling to a game officer some moose meat, thus committing an offence under the *Alberta Wildlife Act*, R.S.A. 1970, c. 391 if the Act applied to this conduct. This was not a case of interfering with an Indian's right to hunt for food. The majority of the Court, in upholding the application of *The Wildlife Act* in the situation I have described, had this to say at p. 708 in reasons delivered by Martland J.:

In my opinion, the meaning of s. 12 is that Canada, clothed as it was with legislative jurisdiction over "Indians, and Lands reserved for the Indians", in order to achieve the purpose of the section, agreed to the imposi-

dures d'accréditation, quarante-huit étaient membres de la bande, dix l'avaient été mais ne l'étaient plus simplement pour avoir épousé des personnes ne faisant pas partie de la bande et dix n'étaient pas des Indiens. L'usine de par sa gestion et son effectif est fondamentalement une entreprise exploitée par des Indiens, pour des Indiens, sur une réserve indienne. D'ailleurs, c'est le but visé par l'accord.

L'affaire *Cardinal c. Le procureur général de l'Alberta*, précitée, portait sur l'effet et l'application de l'art. 12 de la Convention sur les ressources naturelles de l'Alberta, passée entre le Canada et l'Alberta; non seulement cette Convention a été confirmée par des lois du Canada et de l'Alberta, mais l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, 1930 (R.-U.), chap. 26 lui confère une valeur constitutionnelle. L'article 12 de la Convention prévoit:

12. Pour assurer aux Indiens de la province la continuation de l'approvisionnement de gibier et de poisson destinés à leurs support et subsistance, le Canada consent à ce que les lois relatives au gibier et qui sont en vigueur de temps à autre dans la province, s'appliquent aux Indiens dans les limites de la province; toutefois, lesdits Indiens auront le droit que la province leur assure par les présentes de chasser et de prendre le gibier au piège et de pêcher le poisson, pour se nourrir en toute saison de l'année sur toutes les terres inoccupées de la Couronne et sur toutes les autres terres auxquelles lesdits Indiens peuvent avoir un droit d'accès.

Dans cette affaire, un Indien visé par les traités avait été accusé d'avoir illégalement fait le commerce du gros gibier dans sa réserve en vendant de la viande d'orignal à un garde-chasse, commettant ainsi une infraction à *The Wildlife Act* de l'Alberta, R.S.A. 1970, chap. 391, si cette loi y était applicable. Il n'était pas question de toucher au droit d'un Indien de chasser pour se nourrir. La majorité de la Cour a confirmé l'application de *The Wildlife Act* à la situation que je viens de relater et, à cet égard, le juge Martland, qui a rédigé les motifs de la majorité, a déclaré, à la p. 708:

A mon avis, l'art. 12 signifie que le Canada dont la compétence législative s'étendait aux «Indiens et aux terres réservées aux Indiens», afin d'atteindre le but de l'article, a accepté l'imposition de règles provinciales sur

tion of Provincial controls over hunting and fishing, which, previously, the Province might not have had power to impose. By its express wording, it provides that the game laws of the Province shall apply "to the Indians within the boundaries thereof". To me this must contemplate their application to all Indians within the Province, without restriction as to where, within the Province, they might be.

And, again, at p. 710:

For these reasons, I am of the opinion that s. 12 of the Agreement made the provisions of *The Wildlife Act* applicable to all Indians, including those on Reserves, and governed their activities throughout the Province, including Reserves. By virtue of s. 1 of the *British North America Act, 1930*, it has the force of law, notwithstanding anything contained in the *British North America Act, 1867*, any amendment thereto, or any Federal statute.

Other observations in the majority reasons, from which both the appellant and the respondent sought to draw comfort must be read in the context of the issue presented to the Court, an issue removed from that involved here.

That is made evident in considering the dissenting as well as the majority judgments in the *Cardinal* case. The Alberta Natural Resources Agreement, in s. 10, expressly confirmed federal authority in respect of lands included in Indian reserves, and the difference between the majority and dissenting judgments turned on whether the provision in s. 12 for the application of game laws of the Province "to the Indians within the boundaries thereof" should be construed as excluding Indian Reserves, although they were geographically within the provincial boundaries. It was with reference to this point of construction that both the majority and dissenting judgments considered how far or to what extent Indian reserves were federal "enclaves" beyond the application to them of any provincial legislation. As was pointed out by Martland J., in canvassing relevant case law, there is authority to support the application of provincial legislation to Indians off a reserve unless it is directed to them as Indians. Similarly, there is authority to support the application of provincial legislation to non-Indians for violations thereof on a reserve, unless the legislation is directed to the

la chasse et la pêche que la province n'aurait pas eu le pouvoir d'imposer antérieurement. En termes exprès, il prévoit que les lois provinciales en matière de chasse et pêche doivent s'appliquer «aux Indiens dans les limites de la province». A mon avis, il faut en déduire qu'elles s'appliquent à tous les Indiens dans la province, où qu'ils se trouvent dans la province.

Et, à la p. 710:

Pour ces motifs, je suis d'avis que l'art. 12 de la convention a eu pour effet de rendre les dispositions de la loi dite *The Wildlife Act* applicables à tous les Indiens, y compris ceux qui se trouvent dans les réserves, et de régir leurs activités dans toute la province, y compris dans les réserves. En vertu de l'art. 1 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1930*, il a force de loi, nonobstant toute disposition de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*, modification s'y rapportant, ou toute loi fédérale.

D'autres déclarations contenues dans les motifs de la majorité que l'appelante et l'intimé invoquent à l'appui de leur argumentation doivent être lues dans le contexte de la question soumise à la Cour, une question différente de la présente.

Cela ressort manifestement tant du jugement de la dissidence que de celui de la majorité dans l'affaire *Cardinal*. L'article 10 de la Convention sur les ressources naturelles de l'Alberta confirme expressément le pouvoir fédéral sur les terres faisant partie des réserves indiennes et la différence entre les motifs de la majorité et ceux de la dissidence portait sur la question de savoir si la disposition de l'art. 12 concernant l'application des lois provinciales en matière de chasse et pêche «aux Indiens dans les limites de la province» devait être interprétée comme excluant les réserves indiennes bien qu'elles y soient géographiquement situées. C'est dans le contexte de cette question d'interprétation que le jugement de la majorité et celui de la dissidence ont étudié dans quelle mesure les réserves indiennes étaient des «enclaves» fédérales qui échappent à l'application des lois provinciales. Comme l'a souligné le juge Martland en analysant la jurisprudence pertinente, il existe un appui jurisprudentiel à l'application des lois provinciales aux Indiens hors des réserves à moins qu'elles les visent seulement en tant qu'Indiens. De même, il en existe un à l'application des lois provinciales aux

use or regulation of the reserve lands, as, for example, was the situation in *Corporation of Surrey v. Peace Arch Enterprises Ltd.*<sup>5</sup> Where, however, the issue concerns the conduct of Indians on a reserve, provincial legislation is inapplicable unless brought in by referential federal legislation or, as in the *Cardinal* case, brought in by a constitutional qualification of the federal power in relation to "Indians, and Lands reserved for the Indians".

Even more removed from the present case is the judgment in *Natural Parents v. Superintendent of Child Welfare*, *supra*. It involved not a constitutional question nor one concerning any activity on a Reserve, but rather one concerning personal relationships involving Indians and non-Indians with respect to the adoption of Indian children by non-Indians. It concerned, at bottom, the question of whether or how Indian status would be affected by subjecting Indian children to provincial adoption legislation, either of its own force or through the application of s. 88 of the *Indian Act*. The question of "Indianness" discussed in the *Natural Parents* case related directly to the question of survival of Indian status and, obviously, could have no bearing on the problem before this Court in the present case.

The proper inquiry in this case is not whether the Ontario *Labour Relations Act* applies to the enterprise of the appellant company and to the employees thereof, but rather whether Part V of the *Canada Labour Code* applies to them. In my opinion, however general be the application of the Ontario *Labour Relations Act* to businesses in the Province and to the employees thereof, it must give way in respect of businesses which are within federal regulatory authority and to federal legislation such as Part V of the *Canada Labour Code* embracing such businesses.

The key references to Part V of the *Canada Labour Code* are s. 108.(1) and the definition s. 2, and they read as follows:

<sup>5</sup> (1970), 74 W.W.R. 38.

non-Indiens qui y contreviennent sur une réserve, sauf si elles portent sur l'utilisation ou la réglementation des réserves comme c'était le cas dans *Corporation of Surrey v. Peace Arch Enterprises Ltd.*<sup>5</sup> Cependant, lorsque le litige porte sur les actes des Indiens sur une réserve, le droit provincial est inapplicable à moins d'être introduit par renvoi dans le droit fédéral ou, comme dans l'affaire *Cardinal*, d'être introduit par une limitation constitutionnelle du pouvoir fédéral concernant «les Indiens et les terres réservées aux Indiens».

L'affaire *Parents naturels c. Superintendent of Child Welfare*, précitée, est encore plus éloignée de la présente. Elle ne portait ni sur une question constitutionnelle ni sur une activité exercée sur une réserve mais plutôt sur les liens personnels entre Indiens et non-Indiens en matière d'adoption d'enfants indiens par des non-Indiens. Il s'agissait au fond de déterminer dans quelle mesure et comment l'assujettissement d'enfants indiens aux lois provinciales en matière d'adoption, soit en vertu de leurs propres dispositions, soit en vertu de l'art. 88 de la *Loi sur les Indiens*, pouvait modifier le statut d'Indien. La question de la quiddité indienne analysée dans l'arrêt *Parents naturels* était directement reliée à la question de la survivance du statut d'Indien et, de toute évidence, n'a aucun rapport avec le problème soumis en l'espèce à cette Cour.

En l'espèce, il ne faut pas se demander si *The Labour Relations Act* de l'Ontario s'applique à l'entreprise de la compagnie appelante et à ses employés, mais si la Partie V du *Code canadien du travail* leur est applicable. A mon avis, quelque générale que soit l'application de *The Labour Relations Act* de l'Ontario aux entreprises situées dans la province et à leurs employés, elle doit s'effacer dans le cas d'entreprises qui relèvent de la compétence de réglementation fédérale, et céder devant une loi fédérale telle la Partie V du *Code canadien du travail* qui englobe pareilles entreprises.

Les dispositions-clé de la Partie V du *Code canadien du travail* sont le par. 108(1) et la disposition contenant les définitions, l'art. 2:

<sup>5</sup> (1970); 74 W.W.R. 38.

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

2. In this Act

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

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

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

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

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

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

(f) a radio broadcasting station;

(g) a bank;

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

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

The combination of circumstances which govern the operation of the factory in the present case bring it, in my opinion, squarely within ss. 2 and 108(1) of the *Canada Labour Code*. There is the fact that the factory is operated by Indians and for Indians; it is operated on a reserve in a building leased from the Band Council; it is operated under a revocable licence issued by the responsible federal Minister with the approval of the Band Council and under terms set out in the licence or permit; it

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

2. Dans la présente loi

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

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

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

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

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

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

f) toute station de radiodiffusion;

g) toute banque;

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

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

La combinaison des éléments qui régissent l'exploitation de l'usine en l'espèce fait qu'elle relève nettement de l'art. 2 et du par. 108(1) du *Code canadien du travail*. L'usine est effectivement exploitée par des Indiens et pour eux, sur une réserve, dans un bâtiment loué du conseil de bande; elle est exploitée en vertu d'un permis révocable délivré par le Ministre fédéral responsable, avec le consentement du conseil de bande, et conformément aux conditions énoncées dans le

is financed by federal funds provided under the special Indian Economic Development Fund pursuant to four agreements of September 9, 1974, October 11, 1974, and two on July 8, 1976 for the stated purpose "of employing members of the Band in all positions possible and ... for the benefit of the Band as a whole to improve their economic position and provide continuing employment for Band members"; and it is operated under the detailed provisions in the *Indian Act* and under the approvals therein prescribed.

These circumstances bring the appellant enterprise squarely within the opening words of s. 2 aforesaid, as being "an undertaking or business that is within the legislative authority of the Parliament of Canada". Consequently, in the words of s. 2(i), it is an undertaking or business outside the exclusive legislative authority of provincial legislatures. Section 108 applies to the employees of the appellant company since they are employed in connection with the operation of the appellant company's factory on the Reserve. It follows, therefore, that certification to enable a trade union to represent the employees of the appellant company must be sought under the *Canada Labour Code*.

I would, accordingly, allow the appeal, set aside the judgments below and quash the certification order made by the Ontario Labour Relations Board. The appellant company has not asked for costs and there will, therefore, be no order as to costs as between the parties and there will be no costs to or against any of the interveners.

The judgment of Martland, Pigeon, Dickson, Beetz, Estey, Pratte and McIntyre JJ. was delivered by

**BEETZ J.**—This is an appeal from an order of the Ontario Court of Appeal dismissing an appeal by the Appellant, (*Four B*) from an order of the Divisional Court for the Province of Ontario dismissing an application for judicial review of two decisions of the Ontario Labour Relations Board, (the *Board*). The application for judicial review

permitted; elle est financée par des fonds fédéraux provenant du Fonds d'aide à l'économie des Indiens, en vertu de quatre accords passés les 9 septembre 1974, 11 octobre 1974 et le 8 juillet 1976 (pour deux d'entre eux) afin [TRADUCTION] «d'employer des membres de la bande dans tous les postes possibles et ... au profit de la bande en général afin d'améliorer la situation économique des membres de la bande et de leur fournir un emploi stable». En outre, l'usine est exploitée conformément aux dispositions détaillées de la *Loi sur les Indiens* et aux autorisations y prescrites.

Ces circonstances placent carrément l'entreprise appelante dans le cadre des mots introductifs de l'art. 2 et en font «[une] entreprise ou affaire ressortissant au pouvoir législatif du Parlement du Canada». En conséquence, pour reprendre les mots de l'al. 2*i*, il s'agit d'une entreprise ou affaire ne ressortissant pas au pouvoir législatif exclusif des législatures provinciales. L'article 108 s'applique aux employés de la compagnie appelante parce qu'ils sont employés dans le cadre de l'exploitation de l'usine de l'appelante sur la réserve. Il s'ensuit donc que l'accréditation devant permettre au syndicat de représenter les employés de la compagnie appelante doit être demandée en vertu du *Code canadien du travail*.

Je suis en conséquence d'avis d'accueillir le pourvoi, d'infirmer les jugements des tribunaux d'instance inférieure et d'annuler l'ordonnance d'accréditation rendue par la Commission des relations de travail de l'Ontario. La compagnie appelante n'a pas demandé de condamnation aux dépens et il n'y aura donc aucune adjudication de dépens entre les parties ni en faveur ou contre les intervenants.

Version française du jugement des juges Martland, Pigeon, Dickson, Beetz, Estey, Pratte et McIntyre rendu par

**LE JUGE BEETZ**—Ce pourvoi est formé à l'encontre d'une ordonnance de la Cour d'appel de l'Ontario qui a rejeté l'appel interjeté par l'appelante, (*Four B*), d'une ordonnance de la Cour divisionnaire de la province de l'Ontario qui avait rejeté une demande d'examen judiciaire de deux décisions de la Commission des relations de travail

sought *inter alia* (1) an order quashing an order of the Board certifying the United Garment Workers of America as the bargaining agent for the employees of *Four B* at its plant on the Tyendinaga Indian Reserve No. 38; (2) an order quashing another decision of the Board directing *Four B* to reinstate four of its employees; and (3) a declaration that the Board was without jurisdiction to make the said decisions or to apply the provisions of *The Labour Relations Act*, R.S.O. 1970, c. 232, to the activities of *Four B* or its employees on the Reserve.

The facts do not appear to be in dispute.

*Four B* was incorporated pursuant to the laws of Ontario to carry on business as a manufacturer of shoes on the Tyendinaga Indian Reserve No. 38, a reserve set aside for the Band of Indians known as the Mohawks of the Bay of Quinte. All of the issued shares of *Four B* are held by four brothers named Brant, all of whom are members of the Band.

The business or operation of *Four B* consists entirely in the sewing of uppers on contract for the Bata North Star Jogger, a shoe manufactured by the Bata Shoe Company.

*Four B* is in no way owned or controlled by the Band Council which will have no share in its profits. It had first been contemplated that the plant be owned and operated by the Band, but the majority of the Band voted against this project, apparently for some fiscal reasons; it was at that point that the Brant brothers decided to own and operate the plant privately, originally under the corporate name of Tyendinaga Mohawk Limited. However the Band Council took the view that the use of this name would not be in the best interest of the Reserve and it was changed for the present one.

*Four B* occupies premises upon the Reserve pursuant to a three year renewable permit issued by Her Majesty the Queen in right of Canada with the approval of the Band Council. The permit,

de l'Ontario, (la *Commission*). La demande d'examen judiciaire visait à obtenir notamment (1) une ordonnance qui aurait annulé l'ordonnance de la *Commission* accréditant les Travailleurs unis du vêtement d'Amérique à titre d'agent négociateur des employés de *Four B* à son usine de la réserve indienne Tyendinaga n° 38; (2) une ordonnance qui aurait annulé une autre décision de la *Commission* enjoignant à *Four B* de réintégrer quatre de ses employés; et (3) une déclaration que la *Commission* n'était pas compétente pour rendre ces décisions ou pour appliquer les dispositions de *The Labour Relations Act*, R.S.O. 1970, chap. 232, à l'activité de *Four B* ou de ses employés sur la réserve.

Les faits ne sont apparemment pas contestés.

*Four B* a été constituée en vertu des lois de l'Ontario pour exploiter une manufacture de souliers sur la réserve indienne Tyendinaga n° 38, une réserve mise de côté pour la bande indienne désignée sous le nom de Mohawks de la Baie de Quinte. Toutes les actions émises de *Four B* sont détenues par les quatre frères Brant, qui sont tous membres de la bande.

L'affaire ou l'exploitation de *Four B* consiste uniquement à coudre à contrat l'empeigne d'un soulier manufacturé par Bata Shoe Company, le Bata North Star Jogger.

*Four B* n'est en aucune façon la propriété du conseil de bande, qui ne participe pas à ses profits, ni sous la direction de ce dernier. A l'origine, il avait été envisagé que la bande soit propriétaire et exploitant de l'usine, mais la majorité de la bande a voté contre ce projet, pour des raisons fiscales semble-t-il; c'est alors que les frères Brant ont décidé d'en devenir propriétaires et de l'exploiter en simples particuliers, initialement sous la raison sociale Tyendinaga Mohawk Limited. Cependant, comme le conseil de bande était d'avis que l'utilisation de ce nom n'était pas dans le meilleur intérêt de la réserve, il a été changé pour le nom actuel.

*Four B* occupe des locaux sur la réserve conformément à un permis de trois ans renouvelable et délivré par Sa Majesté la Reine du chef du Canada avec le consentement du conseil de bande.

which creates no tenancy and can be cancelled at the discretion of the Minister of Indian Affairs and Northern Development, provides in part as follows:

That the Permittee will give preference in employment to local people for work in the permit area, however, if there are not sufficient applications from local area, the Permittee shall have the right to request assistance from Canada Manpower to fill the staff requirements from the surrounding districts.

*Four B* has received from the Government of Canada a total of \$284,000 of which \$51,000 represents a grant and the remainder borrowed funds. These monies were advanced pursuant to programs of the Department of Indian Affairs and Northern Development, designed to promote co-operation between Indian and non-Indian businessmen in order to assist Indians in developing and expanding viable businesses and to create jobs for Indians, on and off reserves.

At the relevant time, *Four B* employed 68 persons, of whom 48 were Band members, 10 were former Band members and 10 were non-Indians.

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

In my view the established principles relevant to this issue can be summarized very briefly. With respect to labour relations, exclusive provincial legislative competence is the rule, exclusive federal competence is the exception. The exception comprises, in the main, labour relations in undertakings, services and businesses which, having regard to the functional test of the nature of their operations and their normal activities, can be characterized as federal undertakings, services or businesses: *Toronto Electric Commissioners v. Snider*<sup>6</sup>; *In the matter of a reference as to the validity of the Industrial Relations and Disputes Investigation Act*<sup>7</sup>, (the *Stevedoring case*); *In the matter of a reference as to the application of the*

Le permis, qui ne crée aucun droit sur le bien-fonds et peut être annulé à la discrétion du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, prévoit notamment:

[TRADUCTION] Que le titulaire embauche de préférence des gens de l'endroit pour travailler dans la zone autorisée; cependant, s'il n'y a pas suffisamment de demandes de la part des gens de l'endroit, le titulaire est autorisé à demander l'aide du Centre de main-d'œuvre du Canada afin d'embaucher du personnel des districts environnants.

*Four B* a reçu du gouvernement du Canada un total de \$284,000 dont \$51,000 à titre de subvention et le solde à titre de prêt. Ces fonds ont été avancés conformément aux programmes du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, conçus pour favoriser la coopération entre les hommes d'affaires Indiens et non-Indiens afin d'aider les Indiens à créer et à promouvoir des entreprises viables et afin de créer des emplois pour les Indiens sur les réserves et ailleurs.

À l'époque pertinente, *Four B* employait 68 personnes, dont 48 étaient membres de la bande, 10 d'anciens membres et 10 des non-Indiens.

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

À mon avis, les principes établis pertinents à cette question peuvent être résumés très brièvement. En ce qui a trait aux relations de travail, la compétence législative provinciale exclusive est la règle, la compétence fédérale exclusive est l'exception. L'exception comprend, principalement, les relations de travail relatives aux entreprises, services et affaires qui, compte tenu du critère fonctionnel de la nature de leur exploitation et de leur activité normale, peuvent être qualifiés d'entreprises, de services ou d'affaires de compétence fédérale: *Toronto Electric Commissioners v. Snider*<sup>6</sup>; *Dans l'affaire d'un renvoi relatif à la validité de la Loi sur les relations industrielles et sur les enquêtes visant les différends du travail*<sup>7</sup>; *Dans*

<sup>6</sup> [1925] A.C. 396.

<sup>7</sup> [1955] S.C.R. 529.

<sup>6</sup> [1925] A.C. 396.

<sup>7</sup> [1955] R.C.S. 529.