

T-2311-93

T-2311-93

Sagkeeng Alcohol Rehab Centre Inc. (Applicant)**Sagkeeng Alcohol Rehab Centre Inc. (requérant)**

v.

c.

Maureen Abraham, Darlene Ahmo, Mary Arkinson and Gary T. Brazzell, Q.C. (Respondents)**a Maureen Abraham, Darlene Ahmo, Mary Arkinson et Gary T. Brazzell, c.r. (intimés)***INDEXED AS: SAGKEENG ALCOHOL REHAB CENTRE INC. v. ABRAHAM (T.D.)**b RÉPERTORIÉ: SAGKEENG ALCOHOL REHAB CENTRE INC. c. ABRAHAM (1^{re} INST.)*

Trial Division, Rothstein J.—Winnipeg, April 5; Ottawa, May 6, 1994.

Section de première instance, juge Rothstein—Winnipeg, 5 avril; Ottawa, 6 mai 1994.

Constitutional law — Distribution of powers — Application for judicial review of Adjudicator's decision respondents' unjust dismissal complaints within jurisdiction — Applicant operating alcohol rehabilitation centre on Indian reserve — Labour relations under provincial jurisdiction unless forming integral part of primary federal jurisdiction over some other federal object — Nature of operations and normal activities determining whether characterized as federal or provincial service — Program, curriculum, materials designed for Indians — Indians given priority for admission — Applicant's function under Constitution Act, 1867, s. 91(24) — Power to regulate labour relations between applicant and employees within federal jurisdiction over Indians.

c Droit constitutionnel — Partage des pouvoirs — Demande de contrôle judiciaire de la décision de l'arbitre selon laquelle il avait compétence relativement aux plaintes de congédiement injuste portées par les intimées — Le requérant exploite un centre de réadaptation pour alcooliques situé sur une réserve indienne — Les relations de travail relèvent de la compétence provinciale, à moins qu'ils ne fassent partie intégrante de la compétence fédérale principale relativement à quelque autre objet fédéral — C'est la nature de l'exploitation et les activités courantes qui sont déterminantes quant à savoir s'il s'agit d'un service fédéral ou provincial — Le programme global, le programme d'études et le matériel de cours sont conçus pour des Indiens — Les Indiens sont admis en priorité — L'objet de l'entreprise du requérant relève de l'art. 91(24) de la Loi constitutionnelle de 1867 — Le pouvoir de réglementer les relations de travail entre le requérant et ses employés relève de la compétence fédérale relative aux Indiens.

Labour relations — Application to review Adjudicator's decision respondents' unjust dismissal complaints within his jurisdiction — Privative clause not applicable where jurisdictional issue — Application of functionality test to determine applicant's operation of alcohol rehabilitation centre on Indian reserve subject to federal regulation — Canada Labour Code, s. 242(3.1)(b) providing adjudicator shall not consider complaint where "procedure for redress" provided either in Code or any other Act of Parliament — Respondents alleging unjust dismissal under Canada Labour Code, discrimination under Canadian Human Rights Act — S. 242(3.1)(b) not bar to hearing complaints herein — Another "procedure for redress" contemplating both cause of action and remedy — Other procedure for redress can not be based on different cause of action or provide lesser remedy than procedure under Code — Unclear proceedings under CHRA and Code would yield exact same remedy — While duplication of proceedings to be avoided, Parliament not intending to force aggrieved parties to risk prejudicing unjust dismissal claim by application of provision — Alternative procedure must be clearly duplicative for s. 242(3.1)(b) to apply.

f Relations du travail — Demande de contrôle judiciaire de la décision de l'arbitre selon laquelle il avait compétence relativement aux plaintes de congédiement injuste portées par les intimées — Une clause privative ne s'applique pas dans un cas où se pose une question de compétence — Application d'un critère de fonctionnalité pour déterminer si l'exploitation du centre de réadaptation pour alcooliques par le requérant sur une réserve indienne est soumise à la réglementation fédérale — Suivant l'art. 242(3.1)b du Code canadien du travail, l'arbitre ne peut procéder à l'instruction d'une plainte dans un cas où le Code ou une autre loi fédérale prévoit un autre «recours» — Les intimées prétendent avoir été congédiées injustement au sens du Code canadien du travail et avoir été victimes de discrimination au sens de la Loi canadienne sur les droits de la personne — L'art. 242(3.1)b n'empêche pas l'audition des plaintes portées en l'espèce — Un autre «recours» envisagé à la fois la cause d'action et la réparation — L'autre recours ne peut donner droit à une réparation moindre que celle prévue au Code ni se fonder sur une cause d'action différente — Il n'est pas certain que des procédures intentées aux termes de la Loi canadienne sur les droits de la personne et du Code donneraient rigoureusement lieu à la même réparation — Bien que l'on doive éviter le dédoublement des procédures, le législateur n'avait pas l'intention de contraindre des parties lésées à courir le risque de voir leur poursuite pour congédiement injuste compromise par l'application de l'art. 242(3.1)b — Pour que

Native peoples — Applicant operating alcohol rehabilitation centre on Indian reserve — Program, curriculum, materials designed for Indians — Eligibility for admission primarily native — Respondents alleging unjust dismissal — Application to review Adjudicator's decision complaints within federal jurisdiction — Examination of nature of operations, normal activities leading to conclusion applicant's function falling under Constitution Act, 1867, s. 91(24) — Power to regulate labour relations between applicant and (former) employees integral part of federal jurisdiction over Indians.

This was an application for judicial review of the Adjudicator's decision that he had jurisdiction to hear the respondents' complaints of unjust dismissal. The applicant operates an alcohol rehabilitation centre at the Fort Alexander Indian Reserve in Manitoba. It receives federal funds under a program supporting Indian based services. Portions of the rehabilitation program and materials dealt with cultural awareness. Eligibility for admission was "primarily Native, but open to anyone with an interest or need for treatment." Only a negligible portion of those admitted were people other than Indians. The applicant argued that labour relations are under provincial jurisdiction. It also relied upon *Canada Labour Code*, paragraph 242(3.1)(b) which provides that an adjudicator shall not consider a complaint where a procedure for redress has been provided either in the Code or any other Act of Parliament. The respondents have brought proceedings under the *Canadian Human Rights Act*. The applicant argued that paragraph 242(3.1)(b) dealt with the situation in which the remedy available under another procedure for redress is the same as that under subsection 242(4) of the *Canada Labour Code*. It argued that the remedies under the *Canadian Human Rights Act* were the same as those under the *Canada Labour Code*, subsection 242(4). The respondents argued that paragraph 242(3.1)(b) dealt with the situation in which the cause of action under the Code was the same as under another Act. They submitted that the cause of action for discrimination was different from that for unjust dismissal.

Canada Labour Code, section 243 provides that every order of an adjudicator appointed under subsection 242(1) is final and shall not be questioned or reviewed in any court.

Held, the application should be dismissed.

Section 243 did not preclude judicial review of the Adjudicator's decision. Jurisdictional issues are open to judicial review despite the existence of a privative clause.

The Adjudicator did not err in finding that the applicant was subject to the *Canada Labour Code*. Labour relations *prima*

cet alinéa s'applique, l'autre recours doit clairement opérer dédoublement.

Peuples autochtones — Le requérant exploite un centre de réadaptation pour alcooliques situé sur une réserve indienne — Le programme global, le programme d'études et le matériel de cours sont conçus pour des Indiens — Le programme est ouvert surtout aux autochtones — Les intimées prétendent avoir été congédiées injustement — Demande de contrôle judiciaire de la décision de l'arbitre selon laquelle les plaintes relèvent de la compétence fédérale — L'examen de la nature de l'exploitation et des activités courantes mène à la conclusion que l'objet de l'entreprise du requérant relève de l'art. 91(24) de la Loi constitutionnelle de 1867 — Le pouvoir de réglementer les relations de travail entre le requérant et ses (anciens) employés fait partie intégrante de la compétence fédérale relative aux Indiens.

Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire de la décision de l'arbitre selon laquelle il était compétent pour entendre les plaintes de congédiement injuste portées par les intimées. Le requérant exploite un centre de réadaptation pour alcooliques situé sur la réserve indienne de Fort Alexander au Manitoba. Il reçoit des fonds fédéraux dans le cadre d'un programme destiné à appuyer la prestation de services par des Indiens. Le programme de réadaptation ainsi que le matériel de cours traitent en partie de la sensibilisation culturelle. Le programme est ouvert «d'abord aux autochtones, mais aussi à toute personne intéressée au traitement ou en ayant besoin». Seule une fraction négligeable des personnes admises n'étaient pas indiennes. Le requérant a fait valoir que les relations de travail relèvent de la compétence provinciale. Il s'est appuyé en outre sur l'alinéa 242(3.1)b du *Code canadien du travail*, qui prévoit qu'un arbitre ne peut procéder à l'instruction d'une plainte lorsque cette loi ou une autre loi fédérale prévoit un autre recours. Les intimées ont intenté des poursuites en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Le requérant a soutenu que l'alinéa 242(3.1)b traite du cas où la réparation qu'il est possible d'obtenir en vertu d'un autre recours est la même que celle prévue au paragraphe 242(4) du *Code canadien du travail*. Il a soutenu que la réparation qu'il est possible d'obtenir en vertu de ce paragraphe et de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* est justement la même. Les intimées ont fait valoir que l'alinéa 242(3.1)b traite du cas où la cause d'action fondée sur le Code est la même que celle découlant d'une autre loi. Ils ont affirmé aussi que la cause d'action fondée sur la discrimination diffère de celle fondée sur le congédiement injuste.

L'article 243 du *Code canadien du travail* dispose que les ordonnances de l'arbitre désigné en vertu du paragraphe 242(1) sont définitives et non susceptibles de recours judiciaires.

Jugement: la demande doit être rejetée.

L'article 243 n'exclut pas le contrôle judiciaire de la décision de l'arbitre. Les questions de compétence sont susceptibles de contrôle judiciaire malgré ce que peut prévoir une clause privative.

L'arbitre n'a pas commis d'erreur lorsqu'il a conclu que le requérant tombe sous le coup du *Code canadien du travail*. Les

facie fall within provincial jurisdiction under the *Constitution Act, 1867*, section 92, head 13. The Parliament of Canada acquires jurisdiction over labour relations when it is an integral part of, or necessarily incidental to, federal jurisdiction over some other federal object i.e. Indians or Lands reserved for the Indians. It is the nature of the operations of a service and its normal activities that determine whether it is characterized as a federal or provincial service.

The applicant's function fell under *Constitution Act, 1867*, section 91, head 24. The power to regulate labour relations between the applicant and employees or former employees formed an integral part of federal jurisdiction over Indians. The Adjudicator did not err in finding that the applicant was a federal business, work undertaken. That the rehabilitation centre was organized and operated primarily for Indians, governed solely by Indians, that its staff were specially trained under the National Native Alcohol and Drug Abuse Program and received First Nations training, and that its rehabilitation program, curriculum and materials were designed for Indians, identified the "Indianness" of the centre and linked it to Indians. One-third of the program was devoted to Indian cultural awareness, values and survival as a native people. The applicant's focus was alcohol rehabilitation of Indians and that was the function it was designed to perform. That the cultural week was not compulsory, or that a small number of persons who were admitted to the centre were not Indians, did not detract from the integrally Indian operation of the applicant. Eligibility for admission was primarily native. Admission required provision of not only a medical number, but also a treaty number and band. Indians were given priority over others for admission.

The Adjudicator did not err in finding that paragraph 242(3.1)(b) was not a bar to his hearing the respondents' complaints. Reference to another "procedure for redress" in paragraph 242(3.1)(b) indicates that the paragraph contemplated both the cause of action and remedy. The other "procedure for redress" cannot be based on a different cause of action or provide a lesser remedy than the procedure under the Code. It was unclear that the procedures under the *Canadian Human Rights Act* and the *Canada Labour Code* would yield the exact same remedy. The Court did not have sufficient information as to the similarities and differences between the respondents' unjust dismissal complaints and human rights complaints to hold that paragraph 242(3.1)(b) was a bar to the Adjudicator's jurisdiction. The party seeking to rely on paragraph 242(3.1)(b) must demonstrate that there exists, under other legislation, a procedure for aggrieved parties to pursue a claim for unjust dismissal and obtain a remedy the same as an adjudicator could grant under subsection 242(4) of the Code. While duplication of proceedings should be avoided, Parliament did not intend that an aggrieved party should be forced to run the risk that an unjust

relations de travail relèvent, de prime abord, de la compétence provinciale en vertu de la disposition 13 de l'article 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Le législateur fédéral a compétence sur les relations de travail lorsqu'elles constituent une partie intégrante, ou nécessairement incidente, de la compétence fédérale relativement à quelque autre objet, soit, en l'occurrence, les Indiens ou les terres qui leur sont réservées. C'est la nature de l'exploitation d'une entreprise de services et ses activités courantes qui permettent de déterminer s'il s'agit d'un service fédéral ou provincial.

L'objet de l'entreprise du requérant tombe dans la catégorie mentionnée à la disposition 24 de l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Le pouvoir de réglementer les relations de travail entre le requérant et ses employés ou anciens employés fait partie intégrante de la compétence fédérale sur les Indiens. L'arbitre n'a pas commis d'erreur lorsqu'il a établi que le requérant constituait une entreprise, un service ou une affaire de compétence fédérale. Le fait que le centre de réadaptation est organisé et exploité principalement au profit des Indiens et entièrement dirigé par eux, que son personnel est spécialement entraîné dans le cadre du 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 conçus à l'intention des Indiens, tout cela dénote la quiddité indienne du centre et ses liens avec les Indiens. Les tiers du programme 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 a été précisément conçu pour remplir cette fonction. Le fait que la semaine culturelle est facultative et qu'un petit nombre de non-Indiens sont admis au centre ne modifie en rien le caractère foncièrement indien de l'entreprise du requérant. Le programme est ouvert d'abord aux autochtones. Pour être admis, il faut fournir non seulement un numéro de prestataire de soins médicaux mais aussi un numéro de traité et le nom de la bande dont on fait partie. Aux fins de l'admission, les Indiens ont priorité sur les autres.

L'arbitre n'a pas commis d'erreur lorsqu'il a déterminé que l'alinéa 242(3.1)(b) ne le rendait pas incompetent pour entendre les plaintes des intimées. Le fait que l'alinéa 242(3.1)(b) mentionne un autre «recours» indique qu'y sont envisagés à la fois la cause d'action et la réparation. Cet autre «recours» ne peut donner droit à une réparation moindre que celle prévue au Code ni se fonder sur une cause d'action différente. Il n'est pas certain que des procédures intentées aux termes de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et du *Code canadien du travail* donneraient rigoureusement lieu à la même réparation. La Cour ne dispose pas de suffisamment de renseignements au sujet des similitudes et des différences entre les plaintes des intimées concernant le congédiement injuste et leurs plaintes concernant les droits de la personne pour conclure que l'alinéa 242(3.1)(b) rend l'arbitre incompetent en la matière. La partie tentant d'invoquer l'alinéa 242(3.1)(b) doit démontrer qu'aux termes d'un autre texte législatif, il existe une procédure à l'intention des parties lésées qui leur permette de déposer une plainte par suite d'un congédiement injuste et d'obtenir une réparation du même type que celle qu'un arbitre pourrait

dismissal claim would be prejudiced by application of this provision. For paragraph 242(3.1)(b) to apply, the alternative procedure for redress must be clearly duplicative.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Canada Labour Code, R.S.C., 1985, c. L-2, ss. 242 (as am. by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 9, s. 16), 243.
Canadian Human Rights Act, R.S.C., 1985, c. H-6, s. 53.
Constitution Act, 1867, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5].

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Canada Post Corp. v. Pollard, [1994] 1 F.C. 652; (1993), 161 N.R. 66 (C.A.); *Alberta Wheat Pool v. Jacula* (1992), 58 F.T.R. 277 (F.C.T.D.); *National Corn Growers Assn. v. Canada (Import Tribunal)*, [1990] 2 S.C.R. 1324; (1990), 74 D.L.R. (4th) 449; 45 Admin. L.R. 161; 114 N.R. 81; *Reference re Industrial Relations and Disputes Act*, [1955] S.C.R. 529.

DISTINGUISHED:

Four B Manufacturing Ltd. v. United Garment Workers of America et al., [1980] 1 S.C.R. 1031; (1979), 102 D.L.R. (3d) 385; 80 CLLC 14,006; [1979] 4 C.N.L.R. 21; 30 N.R. 421.

CONSIDERED:

Canadian Imperial Bank of Commerce v. Hefni et al. (1994), 72 F.T.R. 232 (F.C.T.D.).

REFERRED TO:

Toronto Electric Commissioners v. Snider, [1925] A.C. 396; [1925] 2 D.L.R. 5; [1925] 1 W.W.R. 785 (P.C.); *Commission du Salaire Minimum v. Bell Telephone Company of Canada*, [1966] S.C.R. 767; (1966), 59 D.L.R. (2d) 145; *Canada Labour Relations Board et al. v. Yellowknife*, [1977] 2 S.C.R. 729; (1977), 76 D.L.R. (3d) 85; 77 CLLC 14,073; 14 N.R. 72; *Construction Montcalm Inc. v. Minimum Wage Commission*, [1979] 1 S.C.R. 754; (1978), 93 D.L.R. (3d) 641; 69 CLLC 14,190; 25 N.R. 1.

leur accorder en application du paragraphe 242(4) du Code. Bien que l'on doive éviter le dédoublement des procédures, le législateur n'avait pas l'intention de contraindre une partie lésée à courir le risque de voir sa poursuite pour congédiement injuste compromise par l'application de l'alinéa 242(3.1)b).

a Pour que cet alinéa s'applique, l'autre recours en cause doit clairement opérer dédoublement.

LOIS ET RÈGLEMENTS

b

Code canadien du travail, L.R.C. (1985), ch. L-2, art. 242 (mod. par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 9, art. 16), 243.

Loi canadienne sur les droits de la personne, L.R.C. (1985), ch. H-6, art. 53.

Loi constitutionnelle de 1867, 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5].

d

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Société canadienne des postes c. Pollard, [1994] 1 C.F. 652; (1993), 161 N.R. 66 (C.A.); *Alberta Wheat Pool c. Jacula* (1992), 58 F.T.R. 277 (C.F. 1^{re} inst.); *National Corn Growers Assn. c. Canada (Tribunal des importations)*, [1990] 2 R.C.S. 1324; (1990), 74 D.L.R. (4th) 449; 45 Admin. L.R. 161; 114 N.R. 81; *Reference re Industrial Relations and Disputes Act*, [1955] R.C.S. 529.

DISTINCTION FAITE AVEC:

Four B Manufacturing Ltd. c. Travailleurs unis du vêtement d'Amérique et autre, [1980] 1 R.C.S. 1031; (1979), 102 D.L.R. (3d) 385; 80 CLLC 14,006; [1979] 4 C.N.L.R. 21; 30 N.R. 421.

DÉCISION EXAMINÉE:

Banque canadienne impériale de commerce c. Hefni et autres (1994), 72 F.T.R. 232 (C.F. 1^{re} inst.).

DÉCISIONS CITÉES:

Toronto Electric Commissioners v. Snider, [1925] A.C. 396; [1925] 2 D.L.R. 5; [1925] 1 W.W.R. 785 (P.C.); *Commission du Salaire Minimum v. Bell Telephone Company of Canada*, [1966] R.C.S. 767; (1966), 59 D.L.R. (2d) 145; *Conseil canadien des relations du travail et autre c. Yellowknife*, [1977] 2 R.C.S. 729; (1977), 76 D.L.R. (3d) 85; 77 CLLC 14,073; 14 N.R. 72; *Construction Montcalm Inc. c. Commission du salaire minimum*, [1979] 1 R.C.S. 754; (1978), 93 D.L.R. (3d) 641; 69 CLLC 14,190; 25 N.R. 1.

AUTHORS CITED

Shorter Oxford English Dictionary, 3rd ed., Oxford: Clarendon Press, 1973, "redress."

APPLICATION for judicial review of the Adjudicator's decision that he had jurisdiction to hear the respondents' unjust dismissal complaints against the applicant which operated an alcohol rehabilitation centre on an Indian reserve. Application dismissed.

COUNSEL:

Robert B. Doyle and Harvey I. Pollock for applicant.

Jeffrey F. Harris for respondents.

SOLICITORS:

Pollock & Company, Winnipeg, for applicant.

Keyser, Harris, Winnipeg, for respondents.

The following are the reasons for order rendered in English by

ROTHSTEIN J.: This is an application for judicial review of an August 27, 1993 decision of Gary T. Brazzell, Q.C., an adjudicator appointed by the Minister of Labour for Canada under subsection 242(1) of the *Canada Labour Code*, R.S.C., 1985, c. L-2, as amended. The applicant operates an alcohol rehabilitation centre located on the Fort Alexander Indian Reserve approximately 80 kilometres northeast of Winnipeg. The respondents, Maureen Abraham, Darlene Ahmo, and Mary Arkinson (the respondents), allege unjust dismissal by the applicant and have sought a decision of an adjudicator under subsection 242(3) [as am. by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 9, s. 16] of the *Canada Labour Code*.

The applicant's position is that labour relations are under provincial jurisdiction and that Mr. Brazzell, as an adjudicator appointed under the *Canada Labour Code*, erred in finding that he had jurisdiction to hear the unjust dismissal complaints. Also, the applicant says that the respondents have brought proceedings under the *Canadian Human Rights Act*, R.S.C., 1985, c. H-6, as amended, alleging that they had been discriminated against on the basis of their sex. By virtue

DOCTRINE

Shorter Oxford English Dictionary, 3rd ed., Oxford: Clarendon Press, 1973, «redress».

DEMANDE de contrôle judiciaire de la décision par laquelle l'arbitre s'est déclaré compétent pour entendre les plaintes de congédiement injuste portées par les intimées contre le requérant, qui exploite un centre de réadaptation pour alcooliques sur une réserve indienne. Demande rejetée.

AVOCATS:

Robert B. Doyle et Harvey I. Pollock pour le requérant.

Jeffrey F. Harris pour les intimés.

PROCUREURS:

Pollock & Company, Winnipeg, pour le requérant.

Keyser, Harris, Winnipeg, pour les intimés.

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

LE JUGE ROTHSTEIN: La présente ordonnance porte sur une demande de contrôle judiciaire d'une décision rendue le 27 août 1993 par Gary T. Brazzell, c.r., un arbitre désigné par le ministre du Travail du Canada en vertu du paragraphe 242(1) du *Code canadien du travail*, L.R.C. (1985), ch. L-2, et ses modifications. Le requérant exploite un centre de réadaptation pour alcooliques situé sur la réserve indienne de Fort Alexander, environ 80 kilomètres au nord-est de Winnipeg. Les intimées, Maureen Abraham, Darlene Ahmo et Mary Arkinson (les intimées), allèguent que le requérant les a injustement congédiés et ont demandé qu'un arbitre rende une décision en vertu du paragraphe 242(3) [mod. par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 9, art. 16] du *Code canadien du travail*.

Le requérant soutient que les relations de travail relèvent de la compétence provinciale et que M. Brazzell, en sa qualité d'arbitre désigné en vertu du *Code canadien du travail*, a commis une erreur lorsqu'il a décidé qu'il était compétent pour entendre les plaintes de congédiement injuste. Le requérant a aussi déclaré que les intimées avaient intenté des poursuites en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. (1985), ch. H-6, et ses

of paragraph 242(3.1)(b) of the *Canada Labour Code*, which provides that an adjudicator shall not consider a complaint when another procedure for redress is available in the *Canada Labour Code* or any other Act of Parliament, Mr. Brazzell erred in finding there was no bar to his adjudicating the complaints in this case in view of the proceedings under the *Canadian Human Rights Act*.

Although counsel did not find it necessary to address section 243 of the *Canada Labour Code*, which is, in substance, a privative clause, I will briefly deal with it now. Section 243 states:

243. (1) Every order of an adjudicator appointed under subsection 242(1) is final and shall not be questioned or reviewed in any court.

(2) No order shall be made, process entered or proceeding taken in any court, whether by way of injunction, *certiorari*, prohibition, *quo warranto* or otherwise, to question, review, prohibit or restrain an adjudicator in any proceedings of the adjudicator under section 242.

On its face, section 243 would seem to preclude judicial review of the adjudicator's decision. However, as was indicated in *Canada Post Corp. v. Pollard*, [1994] 1 F.C. 652 (C.A.), at page 659, and in *Alberta Wheat Pool v. Jacula* (1992), 58 F.T.R. 277 (F.C.T.D.), at pages 278-279, following *National Corn Growers Assn. v. Canada (Import Tribunal)*, [1990] 2 S.C.R. 1324, at pages 1369-1370, jurisdictional issues are open to judicial review despite the existence of a privative clause. As the issues before me relate to the adjudicator's jurisdiction to hear and adjudicate the complaints of the respondents, section 243 does not preclude this application for judicial review.

The powers of Parliament with respect to labour relations were delineated by Estey J. in *Reference re Industrial Relations and Disputes Act*, [1955] S.C.R. 529 (the *Stevedoring* case), at page 564, as follows:

modifications, alléguant qu'elles avaient été victimes de discrimination fondée sur leur sexe. Aux termes de l'alinéa 242(3.1)b) du *Code canadien du travail*, qui prévoit qu'un arbitre ne peut procéder à l'instruction d'une plainte lorsque cette Loi ou une autre loi fédérale prévoit un autre recours, M. Brazzell aurait commis une erreur lorsqu'il est arrivé à la conclusion que rien ne s'opposait à ce qu'il agisse comme arbitre dans l'affaire sous étude, compte tenu des poursuites intentées en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

Bien que l'avocat n'ait pas jugé nécessaire de traiter de l'article 243 du *Code canadien du travail*, lequel, pour l'essentiel, constitue une clause privative, je vais maintenant brièvement examiner cet article. Il se lit comme suit:

243. (1) Les ordonnances de l'arbitre désigné en vertu du paragraphe 242(1) sont définitives et non susceptibles de recours judiciaires.

(2) Il n'est admis aucun recours ou décision judiciaire— notamment par voie d'injonction, de *certiorari*, de prohibition ou de *quo warranto* visant à contester, réviser, empêcher ou limiter l'action d'un arbitre exercée dans le cadre de l'article 242.

L'article 243 semble, de prime abord, exclure tout contrôle judiciaire de la décision d'un arbitre. Toutefois, tel que cela est mentionné dans les décisions *Société canadienne des postes c. Pollard*, [1994] 1 C.F. 652 (C.A.), à la page 659 et *Alberta Wheat Pool c. Jacula* (1992), 58 F.T.R. 277 (C.F. 1^{re} inst.), aux pages 278 et 279, qui suivent en cela l'arrêt *National Corn Growers Assn. c. Canada (Tribunal des importations)*, [1990] 2 R.C.S. 1324, aux pages 1369 et 1370, les questions de compétence sont susceptibles de contrôle judiciaire malgré ce que peut prévoir une clause privative. Comme les questions en litige dans la présente affaire ont trait à la compétence de l'arbitre à entendre et trancher les plaintes des intimées, la présente demande de contrôle judiciaire n'est pas irrecevable aux termes de l'article 243.

Les pouvoirs du gouvernement fédéral en matière de relations de travail ont été délimités par le juge Estey dans *Reference re Industrial Relations and Disputes Act*, [1955] R.C.S. 529 (l'arrêt *Stevedoring*), à la page 564, comme suit:

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

In this case, the relevant provisions of the *Constitution Act, 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) [as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1 [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5]] (formerly *The British North America Act, 1867*) are:

91. . . . the exclusive Legislative Authority of the Parliament of Canada extends to all Matters coming within the Classes of Subjects next herein-after enumerated; that is to say,—

24. Indians, and Lands reserved for the Indians.

92. In each Province the Legislature may exclusively make Laws in relation to Matters coming within the Classes of Subject next herein-after enumerated; that is to say, -

13. Property and Civil Rights in the Province.

The *Stevedoring* case, *supra*, makes it clear that labour relations, *prima facie*, fall within provincial jurisdiction by virtue of head 13 of section 92 of the *Constitution Act, 1867*. The Parliament of Canada acquires jurisdiction over labour relations only in the four instances listed by Estey J. In my view, therefore, the issue is whether the labour, or labour relations in this case, is an integral part of, or necessarily incidental to, federal jurisdiction over Indians or Lands reserved for the Indians.

The principles governing legislative jurisdiction in respect of labour relations have been enunciated in numerous cases (see *Toronto Electric Commissioners v. Snider*, [1925] A.C. 396, (P.C.); the *Stevedoring* case, *supra*; *Commission du Salaire Minimum v. Bell*

[TRADUCTION] Ces précédents prévoient que le parlement du Canada a compétence pour légiférer en matière de travail et de relations de travail, même si ces relations tombent dans la catégorie de la propriété et des droits civils au sens de la disposition 92(13) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* et sont, par conséquent, assujetties à la législation provinciale. Cette compétence du gouvernement fédéral englobe les cas où le travail et les relations de travail a) forment une partie intégrante ou nécessairement incidente des catégories de sujets énumérées à l'article 91; b) concernent des employés du gouvernement fédéral; c) concernent les travaux et entreprises décrits aux dispositions des paragraphes 91(29) et 92(10); d) concernent des travaux, entreprises ou affaires ayant cours au Canada mais à l'extérieur de toute province.

En l'espèce, les dispositions pertinentes de la *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) [mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1 [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5]], anciennement l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*, se lisent comme suit:

91. . . . l'autorité législative exclusive du parlement du Canada s'étend à toutes les matières tombant dans les catégories de sujets ci-dessous énumérées, savoir:

24. Les Indiens et les terres réservées pour les Indiens.

92. Dans chaque province la législature pourra exclusivement faire des lois relatives aux matières tombant dans les catégories de sujets ci-dessous énumérées, savoir:

13. La propriété et les droits civils dans la province.

Il ressort clairement de l'arrêt *Stevedoring* (précité) que les relations de travail relèvent, de prime abord, de la compétence provinciale en vertu de la disposition 13 de l'article 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Le législateur fédéral a compétence sur les relations de travail seulement dans les quatre cas énumérés par le juge Estey. En ce qui me concerne, par conséquent, la question que nous devons trancher est celle de savoir si le travail, ou, en l'espèce, les relations de travail, constituent une partie intégrante, ou nécessairement incidente, de la compétence fédérale sur les Indiens ou les terres qui leur sont réservées.

Les principes régissant la compétence législative en matière de relations de travail ont été énoncés dans plusieurs arrêts (voir *Toronto Electric Commissioners v. Snider*, [1925] A.C. 396 (P.C.); *Stevedoring* (*supra*); *Commission du Salaire Minimum v. Bell*

Telephone Company of Canada, [1966] S.C.R. 767; *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; and *Four B Manufacturing Ltd. v. United Garment Workers of America et al.*, [1980] 1 S.C.R. 1031). In the last-mentioned case, Beetz J., at page 1045, summarized the test to be applied as follows:

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 . . . [Underlining mine.]

At page 1047, Beetz J. stated:

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.

In the *Yellowknife* case, *supra*, Pigeon J. pointed out, at page 736:

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

In the *Four B* case, *supra*, Four B was an Ontario corporation, carrying on the business of sewing shoe uppers under contract for a shoe manufacturing company, the business of the company being conducted on an Indian reserve. All of the corporation's issued shares were held by four brothers, all being members of the Band. The company was in no way owned or controlled by the Band Council which had no share in its profits. At issue in the Supreme Court of Canada was the jurisdiction of the Ontario Labour Relations Board to certify a bargaining agent with respect to employees of the company's plant on the reserve and to make another order directing the company to reinstate four of its employees.

Telephone Company of Canada, [1966] R.C.S. 767; *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). Dans le dernier arrêt cité, le juge Beetz résume les critères à appliquer en la matière comme suit, à la page 1045:

À mon avis, les principes établis pertinents à cette question peuvent être résumés très brièvement. En ce qui a trait aux relations de travail, la compétence législative provinciale exclusive est la règle, la compétence fédérale exclusive est l'exception. L'exception comprend, principalement, les relations de travail relatives aux entreprises, services et affaires qui, compte 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. [C'est moi qui souligne.]

À la page 1047, le juge Beetz déclare encore:

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 sur une autre matière fédérale: l'arrêt *Stevedoring*.

Dans l'arrêt *Yellowknife* (*supra*), le juge Pigeon affirme ce qui suit, à la page 736:

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

Dans l'affaire *Four B* (*supra*), Four B était une société ontarienne dont l'activité, menée sur une réserve indienne, consistait à coudre à contrat l'empeigne de souliers pour le compte du fabricant. Toutes les actions émises de la société étaient détenues par quatre frères, tous membres de la bande. Four B n'était en aucune façon la propriété du conseil de bande, qui n'exerçait aucun contrôle à son égard ni participait à ses profits. La question soumise à la Cour suprême du Canada était de savoir si la Commission des relations de travail de l'Ontario avait compétence pour certifier un agent de négociation appelé à transiger avec les employés œuvrant à l'usine de la société sur la réserve et pour prendre une autre ordonnance qui enjoignait l'entreprise de réintégrer quatre employés dans leurs fonctions.

In his judgment, Beetz J. stated the following, at page 1046, in addition to the governing test quoted above:

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

At pages 1047-1048, Beetz J. stated:

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

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

In the case at bar, the articles of incorporation of the applicant provide that its undertaking as a corporation is restricted "[T]o manage and operate an alcohol abuse rehabilitation centre." Applicant's counsel argues that there is nothing integral to Indians or Lands reserved for Indians about the operation of an

En sus des critères applicables cités précédemment, le juge Beetz a déclaré ce qui suit dans sa décision à la page 1046:

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

Aux pages 1047 et 1048, le juge Beetz déclare encore:

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

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

En l'espèce, les statuts constitutifs du requérant prévoient que l'activité de la société se limite [TRADUCTION] «à gérer et exploiter un centre de réadaptation pour alcooliques». L'avocat du requérant soutient que l'exploitation d'un centre de réadaptation pour alcooliques n'est assurément pas quelque chose

alcohol abuse rehabilitation centre and that the focus of the operation of the centre is on treating alcoholism. He further points out that admission to the centre is not limited to Indians and that some people other than Indians have been admitted. He also says that Indians do not have a right to be admitted to the centre.

Counsel for the respondents refers to the National Native Alcohol and Drug Abuse Program (NNADAP), a program sponsored jointly by the Department of National Health and Welfare and the Department of Indian Affairs and Northern Development. Under the NNADAP, federal funds are provided for projects which are designed and operated by Indian people. Under the NNADAP Contribution Agreement made as of March, 1992 between Her Majesty the Queen in right of Canada and the applicant, paragraph 1(1) provides:

1. (1) The Project shall consist of the objectives and activities set out in Appendix "A".

Appendix "A" provides in part:

A. SERVICE DELIVERY

1. PROJECT OBJECTIVES:

- (1) To provide a residential treatment program for those suffering from alcoholism that is consistent with the goals of the program which are to establish Indian based services,

. . . .

2. PROJECT ACTIVITIES RELATING TO OBJECTIVES IN (1):

- (1) Twenty-eight (28) day rehabilitation program and a seven (7) day assessment program, which includes:

. . . .

(h) building cultural awareness in client group;

. . . .

- (4) Treatment centre and outreach staff training (Sagkeeng):

(a) NNADAP training;

. . . .

(e) Nechi training. [First Nations Training]

By-law No.1 of the applicant corporation provides, in part:

de propre aux Indiens ou aux terres qui leur sont réservées, et que la vocation première du centre est de soigner l'alcoolisme. Il précise également que l'admission au centre n'est pas limitée aux Indiens et que des non-Indiens y ont de fait été admis. L'admission au centre, par ailleurs, n'est pas un droit pour les Indiens.

L'avocat des intimées fait référence au Programme national de lutte contre l'abus de l'alcool et des drogues chez les Autochtones (PNLAADA), un programme commandité conjointement par le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social et le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. En vertu de ce programme, des fonds fédéraux sont accordés pour des projets conçus et réalisés par des Indiens. Le paragraphe 1(1) de l'Accord de contribution au PNLAADA, passé en mars 1992 entre Sa Majesté la Reine du chef du Canada et le requérant, se lit comme suit:

- [TRADUCTION] 1. (1) Le projet consiste dans les objectifs et activités décrits à l'Annexe «A».

L'Annexe «A» prévoit notamment ce qui suit:

[TRADUCTION] A. FOURNITURE DES SERVICES

1. OBJECTIFS DU PROJET:

- 1) Offrir un programme de traitement avec internat aux personnes souffrant d'alcoolisme, dans l'esprit des objectifs du programme qui sont de mettre sur pied des services gérés par les Indiens,

. . . .

2. ACTIVITÉS PRÉVUES DANS LE CADRE DU PROJET ET DÉCOULANT DES OBJECTIFS CITÉS EN 1):

- 1) Programme de réadaptation s'échelonnant sur vingt-huit (28) jours et programme d'évaluation d'une durée de sept (7) jours, comprenant:

h

h) sensibilisation culturelle du groupe-cible;

. . . .

- 4) Centre de traitement et enseignement de méthodes d'approche humaine au personnel (Sagkeeng):

i

a) Formation offerte dans le cadre du PNLAADA;

. . . .

e) Initiation aux us et coutumes nechis [formation relative aux Premières Nations].

j

Le Règlement n° 1 de la société requérante prévoit notamment ce qui suit:

3. **Qualification:** A director shall be a member of the Corporation and of the Fort Alexander Indian Band.

[TRADUCTION] 3. **Qualification:** Les administrateurs doivent être membres de la Société et de la bande indienne de Fort Alexander.

25. **Qualifications:** A person seeking a membership of the Corporation shall:

a 25. **Qualifications:** Toute personne désirant adhérer à la Société doit:

(a) ...

a) ...

(b) be a member of the Fort Alexander Indian Band.

b) être membre de la bande indienne de Fort Alexander.

The rehabilitation program of the centre consists of a four-week lecture schedule: week 1—alcohol and alcoholism, week 2—self-awareness, week 3—cultural week, and week 4—review week. A portion of the contents of the lecture materials is entitled “SELF-CONCEPT AS AN INDIAN.” This portion contains a discussion of Indian values, native culture and identity, cultural values and modern society, pipe ceremonies, survival as native people / AA meetings and means of maintaining spirituality.

b Le programme de réadaptation du centre consiste en une série de cours répartis sur quatre semaines, comme suit: semaine 1: alcool et alcoolisme; semaine 2: conscience de soi; semaine 3: semaine culturelle; et semaine 4: révision. Une partie du contenu du matériel de cours s’intitule [TRADUCTION] «PERCEPTION DE SOI-MÊME EN TANT QU’INDIEN», et traite des valeurs indiennes, de la culture et de l’identité autochtones, des valeurs culturelles et de la société moderne, des cérémonies du calumet, de la survie du peuple autochtone, des rencontres des AA et des moyens permettant de cultiver la spiritualité.

In the admission package of the applicant, the page headed “ELIGIBILITY FOR ADMISSION” contains the following qualifications amongst others:

e Dans la trousse d’admission du centre, il y a une page intitulée [TRADUCTION] «ADMISSIBILITÉ AU PROGRAMME» sur laquelle sont notamment indiqués les prérequis suivants:

Primarily Native, but open to anyone with an interest or need for treatment.

Ouvert d’abord aux Autochtones, mais aussi à toute personne intéressée au traitement ou en ayant besoin.

In the 1991-1992 fiscal year, out of the 342 persons admitted, 304 were status Indians, 31 were non-status Indians or Métis and seven were other. Figures for the years 1987-1992 also demonstrate that only a negligible portion of those admitted were people other than Indians.

f Durant l’exercice financier 1991-1992, sur les 342 personnes admises au centre, 304 avaient le statut d’Indiens, 31 étaient indiennes ou métisses sans avoir ce statut et les sept qui restent étaient d’une autre origine. Les données relatives aux exercices 1987 à 1992 démontrent également que seule une fraction négligeable des personnes admises n’étaient pas indiennes.

The evidence before me indicates that the features of the applicant distinguish it from the facts in *Four B, supra*. We are not here concerned with an ordinary manufacturing business carried on on an Indian reserve. 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.

h La preuve que j’ai devant moi révèle que le profil du requérant ne recoupe pas les faits liés à l’affaire *Four B (supra)*. Nous n’avons pas affaire ici à une entreprise de fabrication ordinaire installée sur une réserve indienne, 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.

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

j 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,

trained under the NNADAP 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.

That the cultural week may not be compulsory or that a small number of persons who are admitted to the applicant's centre are not Indians, does not detract from the integrally Indian operation of the applicant. Its normal activity is to provide alcohol rehabilitation services for Indians. As I understand the *dicta* of Beetz J. (page 1045 of *Four B*), it is the nature of the operations of a service and its normal activities that determine whether or not it is characterized as a federal or provincial service. The fact that a small number of non-Indians are treated at the centre or that the cultural week may not be compulsory, does not detract from the centre's normal activities and functions.

Counsel for the applicant referred to certain statistics which he said demonstrated that many alcohol rehabilitation centres in Manitoba provide services primarily to Indians. He submitted that simply because Indians are treated at these centres, does not bring them under federal jurisdiction. I could not deduce, from the statistics to which he referred, whether or not other alcohol rehabilitation centres in Manitoba provide services primarily to Indians. But even if they do, the issue is not decided by a calculation, in the abstract, of whether a particular facility caters primarily to Indians or to others. It is necessary to assess the nature of the operations of the facility to decide whether it is under federal or provincial juris-

que son personnel est spécialement entraîné dans le cadre du PNLAADA 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.

Le fait que la semaine culturelle est facultative et qu'un petit nombre de non-Indiens sont admis au centre ne modifie en rien le caractère foncièrement indien de l'entreprise, dont l'activité normale consiste à fournir des services de réadaptation à des alcooliques Indiens. Selon mon interprétation des remarques incidentes du juge Beetz (décision *Four B*, page 1045), c'est la nature de l'exploitation d'une entreprise de services et ses activités courantes qui permettent de déterminer s'il s'agit ou non d'un service fédéral ou provincial. Le fait qu'un petit nombre de non-Indiens se fassent traiter au centre ou que la semaine culturelle soit facultative, ne modifie pas le caractère des activités et des fonctions habituelles du centre.

L'avocat du requérant a fait allusion à certaines statistiques qui, selon lui, démontraient que bon nombre des centres de réadaptation pour alcooliques du Manitoba fournissaient des services principalement aux Indiens. Ces centres, a-t-il soutenu, ne relèvent pas de la compétence fédérale tout simplement parce que des Indiens s'y font traiter. Ces statistiques ne m'ont pas permis d'établir si d'autres centres de réadaptation pour alcooliques du Manitoba fournissaient des services principalement aux Indiens. Mais même si d'autres centres y avaient cette vocation, nous ne pouvons résoudre la question qui nous occupe au moyen d'un calcul, fait dans l'abstrait, visant à établir si un centre donné dessert principale-

diction. There was no evidence before me as to the nature of the operations of other alcohol rehabilitation centres in Manitoba.

Counsel for the applicant submitted that Indians do not have a right of admission to the applicant's rehabilitation centre. However, it is clear that the eligibility for admission is "primarily native." Although a witness for the applicant, Ken Courchene, a member of the applicant's Board of Directors, and the admission package, describe its programs as "cross-cultural," in which the non-Native could easily identify, the centre is said, by the same admission package, to cater to Natives and Native communities. Indeed, the admission process involves providing the centre not only with a medical number, but also with a treaty number and band. The inference that I draw is that, for admission purposes, Indians are given priority over others. The applicant's focus is primarily on Indians and its facilities are available first and foremost to Indians. The question of eligibility for admission therefore, is integrally bound up with Indian status.

Applying the test formulated in *Four B*, I am of the view that the function of the applicant falls under head 24 of section 91 of the *Constitution Act, 1867*. The power to regulate labour relations between the applicant and its employees or former employees forms an integral part of primary federal jurisdiction over Indians. The Adjudicator was not in error in finding that the applicant was a federal business, work or undertaking.

Having arrived at this conclusion, it is necessary to consider the second argument of the applicant—that the Adjudicator is prohibited from considering this matter because of paragraph 242(3.1)(b) of the *Canada Labour Code*. Paragraph 242(3.1)(b) provides:

ment les Indiens ou les non-Indiens. Nous devons apprécier la nature des activités de l'entreprise pour être en mesure de déterminer si elle relève de la compétence fédérale ou provinciale. Or, aucun élément de preuve n'a été produit quant à la nature des activités d'autres centres de réadaptation pour alcooliques du Manitoba.

L'avocat du requérant a soutenu que l'admission au centre ne constitue pas un droit pour les Indiens. Toutefois, il est clair que le programme est «ouvert d'abord aux autochtones». Bien que Ken Courchene, l'un des témoins cités par le requérant et l'un des membres du conseil d'administration de l'entreprise, ait affirmé que les programmes du centre sont [TRADUCTION] «interculturels», ce qui permet aux non-Indiens de s'y identifier facilement, il est mentionné dans la trousse d'admission (qui reprend aussi la description de Courchene) que le centre dessert les autochtones et leurs communautés. De fait, tout candidat à l'admission doit fournir au centre non seulement un numéro de prestataire de soins médicaux mais aussi un numéro de traité et le nom de la bande dont il fait partie. J'infère de cette procédure qu'aux fins de l'admission, les Indiens ont priorité sur les autres. Le requérant accueille surtout des Indiens et ses installations sont mises d'abord et avant tout à leur disposition. L'admissibilité au programme se trouve donc étroitement liée à la possession du statut d'Indien.

Appliquant les critères énoncés dans la décision *Four B*, je suis d'avis que l'objet de l'entreprise du requérant tombe dans la catégorie mentionnée à la disposition 24 de l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Le pouvoir de réglementer les relations de travail entre le requérant et ses employés ou anciens employés fait partie intégrante de la compétence fédérale principale sur les Indiens. L'arbitre n'a pas commis d'erreur lorsqu'il a établi que le requérant constituait une entreprise, un service ou une affaire de compétence fédérale.

Après en être arrivé à cette conclusion, je dois examiner le deuxième argument présenté par le requérant, à savoir que l'alinéa 242(3.1)(b) du *Code canadien du travail* interdit à l'arbitre de procéder à l'instruction de la plainte visée en l'espèce. Cet alinéa se lit comme suit:

242. . . .

(3.1) No complaint shall be considered by an adjudicator under subsection (3) in respect of a person where

(b) a procedure for redress has been provided elsewhere in or under this or any other Act of Parliament.

Applicant's counsel submits that paragraph 242(3.1)(b) deals with the situation in which the remedy available under another procedure for redress is the same as under subsection 242(4) of the *Canada Labour Code*. In this case he argues that the remedies under the *Canadian Human Rights Act* are the same remedies as under subsection 242(4) of the *Canada Labour Code*.

Respondents' counsel says that paragraph 242(3.1)(b) deals with the situation in which the cause of action under Division XIV [Part III] of the *Canada Labour Code* is the same as under another provision of the *Canada Labour Code* or another Act of Parliament. He submits that the cause of action of discrimination under the *Canadian Human Rights Act* is different than the cause of action of unjust dismissal under the *Canada Labour Code*. He further submits that there is insufficient evidence before me to make the type of determination contemplated by paragraph 242(3.1)(b).

Counsel for the applicant asserts that the unjust dismissal complaints arise from alleged acts of discrimination practised against the respondents by the applicant. Counsel for the respondents says that in two cases, the complaints are based on constructive unjust dismissal while in the other case there was actual dismissal. None of this information is in the evidence before me. What is in the record are the unjust dismissal complaints of the three respondents which make reference to their complaints to the Human Rights Commission. However, each of these complaints also states:

I know of no other avenue of redress [other than under Division XIV of the *Canada Labour Code*].

The decision of the Adjudicator indicates, at page 3, that one of the objections made by the applicant was:

242. . . .

(3.1) L'arbitre ne peut procéder à l'instruction de la plainte dans l'un ou l'autre des cas suivants:

b) la présente loi ou une autre loi fédérale prévoit un autre recours.

L'avocat du requérant soutient que l'alinéa 242(3.1)b) traite du cas où la réparation qu'il est possible d'obtenir en vertu d'un autre recours est la même que celle prévue au paragraphe 242(4) du *Code canadien du travail*. Il soutient qu'en l'occurrence, la réparation qu'il est possible d'obtenir en vertu de ce paragraphe et de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* est la même.

L'avocat des intimées, pour sa part, avance que l'alinéa 242(3.1)b) traite du cas où la cause d'action en vertu de la section XIV [partie III] du *Code canadien du travail* est la même que celle découlant d'une autre disposition de ce code ou d'une autre loi fédérale, et il affirme aussi que la cause d'action fondée sur la discrimination en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* diffère de la cause d'action fondée sur le congédiement injuste en vertu du *Code canadien du travail*. Toujours selon l'avocat des intimées, trop peu d'éléments de preuve ont été produits pour qu'il soit possible de rendre une décision du type de celle visée à l'alinéa 242(3.1)b).

L'avocat du requérant soutient que les plaintes de congédiement injuste découlent de prétendus gestes discriminatoires posés par le requérant à l'endroit des intimées. L'avocat des intimées affirme pour sa part que, dans deux cas, les plaintes sont liées à un congédiement injuste présumé tandis que, dans l'autre, il y a eu congédiement réel. La preuve ne renferme aucun renseignement à cet égard. Le procès-verbal ne fait état que des plaintes de congédiement injuste logées par les trois intimées, lesquelles plaintes font aussi état des plaintes qu'elles ont déposées auprès de la Commission des droits de la personne. On peut cependant lire ce qui suit dans l'exposé de chacune de ces plaintes:

[TRADUCTION] Je n'ai connaissance de disposer d'aucun autre recours [que ceux prévus à la Section XIV du *Code canadien du travail*].

La décision de l'arbitre fait état de l'une des objections du requérant, à savoir à la page 3:

The Complainants were not dismissed by the Employer as required by section 240(1) of the Code

There is also reference to another objection of the applicant:

[T]he Complainants had not completed 12 consecutive months of continuous employment with the Employer as required by section 240(1)(a) of the Code.

I was not directed to anything in the evidence that describes the respondents' human rights complaints or their relationship to the unjust dismissal complaints before the adjudicator in this case.

“Redress” is defined in *The Shorter Oxford English Dictionary*, 3rd ed. as meaning, *inter alia*:

6. To set (a person) right, by obtaining, or (occas.) giving, satisfaction or compensation for the wrong or loss sustained.

In legal terminology, satisfaction or compensation would be the remedy sought. The wrong sustained would relate to a cause of action. In the context of paragraph 242(3.1)(b), I think both cause of action and remedy are contemplated by reference to another “procedure for redress.” The other “procedure for redress” cannot be based on a different cause of action or provide a lesser remedy than the procedure under Division XIV of the *Canada Labour Code*. Under Division XIV, a procedure is provided for individuals to pursue claims for unjust dismissal. A body of jurisprudence has developed in respect of this cause of action. It is not at all clear generally, and certainly not in this case, that a proceeding under the *Canadian Human Rights Act*, based on discrimination, involves the exact same principles, considerations and defences as a claim for unjust dismissal under the *Canada Labour Code*. Indeed, the applicant has raised objections before the Adjudicator that are specific to the unjust dismissal claims under the *Canada Labour Code*. With respect to remedy, a brief review of section 53 of the *Canadian Human Rights Act* and subsection 242(4) of the *Canada Labour Code* indicates that the statutory provisions, although not identical in wording, appear in substance to be similar. However, again, a body of jurisprudence has developed in respect of each type of

[TRADUCTION] Les plaignantes n'ont pas été congédiées par leur employeur, tel que cela est exigé comme condition d'application du paragraphe 240(1) du Code.

a Une autre objection du requérant est rapportée, comme suit:

[TRADUCTION] [Les] plaignantes ne travaillaient pas sans interruption depuis au moins douze mois pour le même employeur, tel que cela est exigé comme condition d'application de l'alinéa 240(1)a) du Code.

b On ne m'a signalé aucun élément de preuve qui fasse état des plaintes concernant les droits de la personne logées par les intimées, ni des liens entre ces plaintes et les plaintes de congédiement injuste soumises à l'arbitre.

c Dans *The Shorter Oxford English Dictionary* (3^e éd.), le verbe «redresser» est notamment défini comme suit:

d [TRADUCTION] 6. Rendre justice à quelqu'un en lui obtenant, ou (parfois) en lui donnant, satisfaction ou une indemnisation pour le tort ou la perte subi.

e En langage juridique, le recours demandé constituerait la satisfaction ou l'indemnisation et le tort subi serait lié à la cause d'action. Dans le contexte de l'alinéa 242(3.1)b), je crois que la cause d'action et le recours sont envisagés par rapport à un autre «recours». Cet autre «recours» ne peut donner droit à une réparation moindre que celle prévue à la section XIV du *Code canadien du travail*, ni se fonder sur une cause d'action différente. En vertu de la section XIV, il existe un recours permettant à une personne de déposer une plainte à la suite d'un congédiement injuste. De nombreux précédents traitent de cette cause d'action. On peut affirmer de manière générale et, en l'espèce, avec certitude, qu'il ne ressort pas clairement, à la lumière de ces précédents, qu'une poursuite pour discrimination aux termes de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* mettrait en cause exactement les mêmes principes, éléments de réflexion et moyens de défense qu'une plainte concernant un congédiement injuste déposée en vertu du *Code canadien du travail*. De fait, le requérant a soulevé devant l'arbitre des objections qui sont propres aux plaintes concernant les congédiements injustes déposées en vertu du *Code canadien du travail*. En ce qui a trait à la réparation, un examen rapide de l'article 53 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et du paragraphe 242(4) du *Code canadien du*

remedy and it is not clear, at this stage, that the procedures under the *Canadian Human Rights Act* and the *Canada Labour Code* would yield the exact same remedy. For these reasons, and because I do not have sufficient information before me as to the similarities and differences between the respondents' unjust dismissal complaints and human rights complaints, I find that the Adjudicator did not err in concluding that paragraph 242(3.1)(b) of the *Canada Labour Code* was not a bar to his jurisdiction in this case.

In coming to my conclusion on this issue, I have had regard to the decision of Jerome A.C.J. in *Canadian Imperial Bank of Commerce v. Hefni et al.* (1994), 72 F.T.R. 232 (F.C.T.D.) and the authorities cited therein. At pages 238-239, Jerome A.C.J. states:

I also note in Pollard, the Federal Court of Appeal agreed with MacKay, J., that the adjudicator's interpretation of s. 242(3.1)(b) had been the correct one. The adjudicator had stated:

"The alternative procedure for redress referred to in s. 242(3.1)(b) must be a procedure that will 'redress' the issue of whether the dismissal was unjust."

This conclusion was the result of the following analysis, which although concerned with the relationship between the unjust dismissal provisions and those prohibiting dismissal because of antiunion [*sic*] activity, is equally valid when considering the anti-discrimination in employment provisions of the Canadian Human Rights Act:

The fact that a similar remedy may be awarded in either case does not mean the procedure for redress has been provided elsewhere.

A similar interpretation of s. 242(3.1)(b) was proposed in Employment Law in Canada:

The reviewable issues under the Human Rights Act and Part I of the Canada Labour Code are whether dismissal is tainted by, respectively, one of the proscribed human rights grounds or an antiunion [*sic*] element. These issues are dis-

travail nous révèle que ces dispositions législatives semblent, pour l'essentiel, avoir le même effet, bien qu'elles soient formulées différemment. Mais, encore une fois, de nombreux précédents traitent de chaque type de réparation, et on ne peut avancer catégoriquement, à ce stade, que des procédures intentées aux termes de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et du *Code canadien du travail* donneraient rigoureusement lieu à la même réparation. Pour ces motifs, et compte tenu du fait que je ne dispose pas de suffisamment de renseignements au sujet des similitudes et des différences entre les plaintes concernant le congédiement injuste et les plaintes concernant les droits de la personne, j'en arrive à la conclusion que l'arbitre n'a pas commis d'erreur lorsqu'il a déterminé que l'alinéa 242(3.1)b) du *Code canadien du travail* ne lui niait pas la compétence nécessaire pour procéder à l'instruction de la présente affaire.

Pour en arriver à une telle conclusion, j'ai tenu compte de la décision du juge en chef adjoint Jerome, rendue dans l'affaire *Banque canadienne impériale de commerce c. Hefni et autres* (1994), 72 F.T.R. 232 (C.F. 1^{re} inst.). J'ai aussi tenu compte des précédents qui y sont cités. Aux pages 238 et 239, le juge en chef adjoint Jerome déclare ce qui suit:

Je constate également que, dans l'arrêt Pollard, la Cour d'appel fédérale s'est dite d'accord avec le juge MacKay pour conclure que l'interprétation que l'arbitre avait donnée de l'alinéa 242(3.1)b) était la bonne. L'arbitre avait déclaré:

L'autre recours mentionné à l'alinéa 242(3.1)b) doit viser au redressement.

Cette conclusion découlait de l'analyse suivante qui, bien qu'elle concernât le rapport entre les dispositions relatives au congédiement injuste et celles qui interdisent le congédiement pour cause d'activités anti-syndicales, est également valable lorsqu'on examine les dispositions de la Loi canadienne sur les droits de la personne qui interdisent la discrimination dans l'emploi:

Que du reste le même remède [*sic*] puisse s'appliquer dans l'un et l'autre cas ne signifie pas qu'on ait prévu ailleurs une procédure de redressement.

Une interprétation semblable de l'alinéa 242(3.1)b) a été proposée dans Employment Law in Canada:

Les questions qui peuvent être examinées sous le régime de la Loi sur les droits de la personne ou de la partie I du Code canadien du travail sont celles de savoir si le congédiement est entaché de l'un des motifs illicites relatifs aux

tinct from the issue of 'just cause' for dismissal, although the presence of 'just cause' is plainly relevant as evidence of whether an employer's motive for dismissal is tainted by the proscribed grounds." [I. Christie, G. England & B. Cotter, **Employment Law in Canada**, 2nd ed. (Toronto: Butterworths, 1993), at pp. 684-685.]

Section 242(3.1)(b) will therefore not bar a complaint unless it can be shown that an alternative procedure is available to the complainant to determine the specific issue of whether or not cause existed for the dismissal. [Footnotes omitted.]

In my view, it must be demonstrated, by the party seeking to rely on paragraph 242(3.1)(b), that under another statutory provision, there exists a procedure for aggrieved parties to pursue a claim for unjust dismissal and obtain a remedy the same as an adjudicator could grant under subsection 242(4) of the *Canada Labour Code*. The applicant has not demonstrated this to be so.

While duplication of proceedings should be avoided, and paragraph 242(3.1)(b) appears to have been enacted for that purpose (perhaps among others), I am certain that Parliament did not intend that aggrieved parties should be forced to run the risk of their unjust dismissal claim being prejudiced by application of this provision. For paragraph 242(3.1)(b) to apply, the alternative procedure for redress must be clearly duplicative.

As I have found that the Adjudicator did not err in finding that the applicant was subject to the *Canada Labour Code* and as he did not err in finding that paragraph 242(3.1)(b) of the *Canada Labour Code* was not a bar to his hearing and adjudicating the complaints of the respondents, this application for judicial review is dismissed.

«droits de la personne» ou par un élément anti-syndical. Ces questions sont distinctes de celle de la «légitimité» du motif de congédiement, bien que la présence d'un «motif légitime» soit manifestement pertinente à titre d'élément de preuve permettant de savoir si le mobile qui a poussé l'employeur à congédier l'employé est entaché de l'un des motifs illicites». (I. Christie, G. England et B. Cotter, **Employment Law in Canada**, 2d éd., Toronto: Butterworths, 1993), aux p. 684 et 685)

a

L'alinéa 242(3.1)b) ne rend donc pas une plainte irrecevable à moins que l'on réussisse à démontrer que le plaignant peut exercer un autre recours pour faire trancher la question précise de savoir si le congédiement était ou non justifié. [Notes en bas de page omises.]

b

c

d

À mon sens, la partie tentant d'invoquer l'alinéa 242(3.1)b) doit démontrer qu'aux termes d'une autre disposition législative, il existe une procédure à l'intention des parties lésées qui leur permette de déposer une plainte par suite d'un congédiement injuste et d'obtenir une réparation du même type que celle qu'un arbitre pourrait leur accorder en application du paragraphe 242(4) du *Code canadien du travail*.

e

f

Bien que l'on doive éviter le dédoublement des procédures et que l'alinéa 242(3.1)b) semble avoir été édicté à cette fin (entre autres, probablement), je suis certain que le législateur n'avait pas l'intention de contraindre des parties lésées à courir le risque de voir leur poursuite pour congédiement injuste compromise par l'application de cet alinéa. Pour que cet alinéa s'applique, l'autre recours en cause doit clairement opérer dédoublement.

g

h

Comme j'en suis arrivé à la conclusion que l'arbitre n'avait pas commis d'erreur lorsqu'il a déterminé que le requérant était assujéti au *Code canadien du travail* et que l'alinéa 242(3.1)b) du *Code canadien du travail* ne lui niait pas la compétence nécessaire pour entendre et trancher l'affaire concernant les plaintes des intimées, je rejette la présente demande de contrôle judiciaire.