

**NIL/TU,O Child and Family Services
Society** *Appellant*

v.

**B.C. Government and Service Employees’
Union** *Respondent*

and

**Attorney General of Canada, Attorney
General of Ontario, Attorney General of
Quebec, Attorney General of New Brunswick,
Attorney General of Manitoba, Attorney
General of British Columbia, Attorney
General for Saskatchewan, British Columbia
Labour Relations Board, Canadian Human
Rights Commission, Kwumut Lelum Child
and Family Services Society, Mohawk Council
of Akwesasne, Assembly of the First Nations
of Quebec and Labrador, First Nations of
Quebec and Labrador Health and Social
Services Commission, First Nations Summit
and Te’Mexw Nations** *Interveners*

**INDEXED AS: NIL/TU,O CHILD AND FAMILY
SERVICES SOCIETY v. B.C. GOVERNMENT AND
SERVICE EMPLOYEES’ UNION**

2010 SCC 45

File No.: 32862.

2009: December 8; 2010: November 4.

Present: McLachlin C.J. and Binnie, LeBel, Deschamps,
Fish, Abella, Charron, Rothstein and Cromwell JJ.

**ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
BRITISH COLUMBIA**

*Constitutional law — Division of powers — Labour
relations — Aboriginal peoples — Child welfare agency
providing services to Aboriginal children and families
in British Columbia — Union applying to B.C. Labour
Relations Board for certification as bargaining agent for*

**NIL/TU,O Child and Family Services
Society** *Appelante*

c.

**B.C. Government and Service Employees’
Union** *Intimé*

et

**Procureur général du Canada, procureur
général de l’Ontario, procureure générale
du Québec, procureur général du Nouveau-
Brunswick, procureur général du Manitoba,
procureur général de la Colombie-
Britannique, procureur général de la
Saskatchewan, British Columbia Labour
Relations Board, Commission canadienne
des droits de la personne, Kwumut Lelum
Child and Family Services Society, Conseil
des Mohawks d’Akwesasne, Assemblée des
Premières Nations du Québec et du Labrador,
Commission de la santé et des services
sociaux des Premières Nations du Québec et
du Labrador, Sommet des Premières Nations
et Nations Te’Mexw** *Intervenants*

**RÉPERTORIÉ : NIL/TU,O CHILD AND FAMILY SER-
VICES SOCIETY c. B.C. GOVERNMENT AND SERVICE
EMPLOYEES’ UNION**

2010 CSC 45

N° du greffe : 32862.

2009 : 8 décembre; 2010 : 4 novembre.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges Binnie,
LeBel, Deschamps, Fish, Abella, Charron, Rothstein et
Cromwell.

**EN APPEL DE LA COUR D’APPEL DE LA
COLOMBIE-BRITANNIQUE**

*Droit constitutionnel — Partage des pouvoirs —
Relations de travail — Autochtones — Agence d’aide
à l’enfance offrant des services aux enfants et aux
familles autochtones en Colombie-Britannique —
Demande du syndicat à la Labour Relations Board de*

child welfare agency's employees — Agency arguing its labour relations within exclusive federal authority over Indians — Whether agency constitutes a federal undertaking based on its nature, operations and habitual activities — Whether Aboriginal aspects of agency's operations and service delivery displace presumption of provincial jurisdiction over labour relations — Constitution Act, 1867, s. 91(24).

NIL/TU,O Child and Family Services Society provides child welfare services to the children and families of seven First Nations in British Columbia. It has a unique institutional structure, combining provincial accountability, federal funding, and a measure of operational independence. In 2005, the Union applied to the B.C. Labour Relations Board to be certified as the bargaining agent for NIL/TU,O's employees. NIL/TU,O objected, arguing that its labour relations fell within federal jurisdiction over "Indians" under s. 91(24) of the *Constitution Act, 1867*, because its services are designed for First Nations children and families. The Board dismissed NIL/TU,O's objection and certified the Union. On judicial review, the Supreme Court of British Columbia overturned the Board's certification order, finding that even though NIL/TU,O's operations served provincial ends, they did so by uniquely Aboriginal means. The British Columbia Court of Appeal allowed the Union's appeal, concluding that NIL/TU,O's operations — and therefore its labour relations — fell under provincial jurisdiction.

Held: The appeal should be dismissed.

Per LeBel, Deschamps, Abella, Charron, Rothstein and Cromwell JJ.: An application of the well-established legal framework for determining the jurisdiction of labour relations on federalism grounds clearly and conclusively confirms that NIL/TU,O is a provincial undertaking. Its labour relations therefore fall under provincial jurisdiction and are subject to the B.C. *Labour Relations Code*. Canadian courts have long recognized that labour relations are presumptively a provincial matter. To displace that presumption, a court must conduct an inquiry having two distinct steps, the first being the "functional test", which examines the nature, operations and habitual activities of the entity to determine whether it constitutes a federal undertaking. Only when this first test is inconclusive, should a court

la Colombie-Britannique en vue d'être accrédité à titre d'agent négociateur des employés de l'agence — Agence alléguant que ses relations de travail relèvent de la compétence fédérale exclusive sur les Indiens — Compte tenu de sa nature, de son fonctionnement et de ses activités habituelles, l'agence est-elle une entreprise fédérale? — Les aspects autochtones des activités de l'agence et de la prestation de ses services écartent-ils la présomption de compétence provinciale sur les relations de travail? — Loi constitutionnelle de 1867, art. 91(24).

NIL/TU,O Child and Family Services Society fournit aux enfants et aux familles de sept premières nations de la Colombie-Britannique des services d'aide à l'enfance. Elle a une structure unique car elle relève du gouvernement provincial, elle est financée par le gouvernement fédéral et elle dispose d'une certaine indépendance opérationnelle. En 2005, le syndicat a présenté à la Labour Relations Board de la Colombie-Britannique une demande afin d'être accrédité à titre d'agent négociateur des employés de NIL/TU,O. Cette dernière s'y est opposée, alléguant que ses relations de travail relevaient de la compétence fédérale sur les « Indiens » en vertu du par. 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867* puisque ses services sont destinés aux enfants et aux familles des Premières Nations. La Labour Relations Board a rejeté l'opposition de NIL/TU,O et a accrédité le syndicat. Dans le cadre d'un contrôle judiciaire, la Cour suprême de la Colombie-Britannique a annulé l'ordonnance d'accréditation, concluant que même si les activités de NIL/TU,O répondaient à des fins provinciales, c'était uniquement avec des ressources autochtones. La Cour d'appel de la Colombie-Britannique a accueilli l'appel du syndicat, concluant que les activités de NIL/TU,O — et par conséquent ses relations de travail — étaient de compétence provinciale.

Arrêt : Le pourvoi est rejeté.

Les juges LeBel, Deschamps, Abella, Charron, Rothstein et Cromwell : L'application du cadre juridique bien établi servant à déterminer si les relations de travail relèvent de la compétence fédérale confirme de façon claire et concluante que NIL/TU,O est une entreprise provinciale. Ses relations de travail relèvent donc de la compétence provinciale et sont assujetties au *Labour Relations Code* de la Colombie-Britannique. Les tribunaux canadiens ont reconnu depuis longtemps qu'en matière de relations de travail, la compétence provinciale est présumée. Pour écarter cette présomption, le tribunal doit procéder à un examen en deux étapes, la première étant l'application du « critère fonctionnel » qui permet d'examiner la nature, le fonctionnement et les activités habituelles de l'entité afin de déterminer si

proceed to the second step, which is to ask whether the provincial regulation of that entity's labour relations would impair the "core" of the federal head of power at issue. There is no reason why the jurisdiction of an entity's labour relations should be approached differently when dealing with s. 91(24) of the *Constitution Act, 1867*. The fundamental nature of the inquiry is — and should be — the same.

The essential nature of NIL/TU,O's operation is to provide child and family services, a matter within the provincial sphere. It is regulated exclusively by the province, and its employees exercise exclusively provincial delegated authority. The identity of the designated beneficiaries may and undoubtedly should affect how those services are delivered, but they do not change the fact that the delivery of child welfare services, a provincial undertaking, is what NIL/TU,O essentially does. The presumption in favour of provincial jurisdiction over labour relations remains operative in this case. Since the question of whether an entity's activities or operations lie at the "core" of a federal undertaking or head of power is not part of the functional test, and since the functional test is conclusive, an inquiry into the "core of Indianness" is not required.

Per McLachlin C.J. and Binnie and Fish JJ.: The central question in this case is whether the operation falls within the protected "core of Indianness" under s. 91(24), defined as matters that go to the status and rights of Indians. The proposition that the "core of Indianness" should be considered only if the functional test is inconclusive does not withstand scrutiny because the essence of the functional test is whether the operation falls within the core of the federal power. The two-stage test would mean that labour jurisdiction would be determined in many cases before consideration of the power under s. 91(24) is reached. Deciding labour jurisdiction in a case such as this without scrutiny of the federal power hollows out the functional test. Conversely, to deem any Aboriginal aspect sufficient to trigger federal jurisdiction would threaten to swallow the presumption that labour relations fall under provincial jurisdiction. The proper approach is simply to ask, as the cases consistently have, whether the Indian operation at issue, viewed functionally in terms of its normal and habitual activities, falls within the core of s. 91(24). The functional analysis of the operation's activities is

elle constitue une entreprise fédérale. Ce n'est que si la première étape n'est pas concluante que le tribunal doit passer à la seconde étape et se demander si la réglementation, par la province, des relations de travail de l'entité porterait atteinte au « contenu essentiel » du chef de compétence fédéral en cause. Rien ne justifie que la compétence relative aux relations de travail d'une entité soit abordée différemment lorsque le par. 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867* est en cause. La nature fondamentale de l'examen est — et devrait être — la même.

Les activités de NIL/TU,O consistent essentiellement en la prestation de services aux enfants et aux familles, une matière qui relève de la compétence provinciale. NIL/TU,O est exclusivement réglementée par la province et ses employés exercent des pouvoirs délégués de compétence exclusivement provinciale. L'identité des bénéficiaires visés peut et devrait sans doute influencer sur la façon dont ces services sont dispensés, mais elle ne change rien au fait que la prestation de services d'aide à l'enfance, une entreprise provinciale, est essentiellement la fonction de NIL/TU,O. La présomption en faveur de la compétence provinciale en matière de relations de travail continue de s'appliquer en l'espèce. Puisque la question de savoir si les activités ou le fonctionnement d'une entité se rattachent au « contenu essentiel » d'une entreprise fédérale ou d'un chef de compétence fédéral est étrangère au critère fonctionnel, et que l'application du critère fonctionnel est concluante, il n'est pas nécessaire de procéder à un examen du « contenu essentiel de l'indianité ».

La juge en chef McLachlin et les juges Binnie et Fish : La question principale en l'espèce est de savoir si les activités relèvent du « contenu essentiel de l'indianité » protégé par le par. 91(24), ce contenu étant défini comme les matières qui sont liées au statut et aux droits des Indiens. La thèse suivant laquelle le « contenu essentiel de l'indianité » ne devrait être pris en compte que si le critère fonctionnel ne s'avère pas concluant ne résiste pas à l'examen parce que l'élément essentiel du critère fonctionnel est de savoir si l'activité se rattache au contenu essentiel d'un pouvoir fédéral. Le critère en deux étapes signifierait que la compétence en matière de relations de travail serait dans bien des cas déterminée avant que l'on ait examiné la compétence en vertu du par. 91(24). Dans un cas comme celui en l'espèce, trancher la compétence en matière de relations de travail sans que soit examinée la compétence fédérale anéantit le critère fonctionnel. À l'inverse, accepter que tout aspect autochtone suffit pour que s'applique la compétence fédérale menacerait d'engloutir la présomption de compétence provinciale sur les relations de travail. La démarche qui s'impose consiste simplement à se demander, comme on l'a fait

not a preliminary step; rather it provides the answer to whether the activity falls within the protected core.

In the labour relations context, only if the operation's normal and habitual activities relate directly to what makes Indians federal persons by virtue of their status or rights, can the presumption that provincial labour legislation applies be ousted. This is a narrow test. It recognizes that Indians are members of the broader population and, in their day-to-day activities, they are subject to provincial laws of general application. Only where the activity is so integrally related to what makes Indians and lands reserved for Indians a fundamental federal responsibility does it become an intrinsic part of the exclusive federal jurisdiction, such that provincial legislative power is excluded. In this case, the function or operation of NIL/TU,O is the provision of child welfare services under the umbrella of the province-wide network of agencies providing similar services. The fact that NIL/TU,O employs Indians and works for the welfare of Indian children in a culturally sensitive way that seeks to enhance Aboriginal identity and preserve Aboriginal values does not alter that essential function. Moreover, NIL/TU,O's ordinary and habitual activities do not touch on issues of Indian status or rights. As such, the child welfare services cannot be considered federal activities. This conclusion is not negated by the fact that the federal government has entered into an intergovernmental agreement with the province of British Columbia and NIL/TU,O, or because it agreed to partially fund the delivery of child welfare services on reserves. NIL/TU,O, as the deliverer of those services, is therefore bound by the applicable provincial legislation.

Cases Cited

By Abella J.

Applied: *Northern Telecom Ltd. v. Communications Workers of Canada*, [1980] 1 S.C.R. 115; *Four B Manufacturing Ltd. v. United Garment Workers of America*, [1980] 1 S.C.R. 1031; **referred to:** *Consolidated Fastfrate Inc. v. Western Canada Council of Teamsters*, 2009 SCC 53, [2009] 3 S.C.R. 407; *Toronto Electric Commissioners v. Snider*, [1925] A.C. 396; *Reference re Industrial Relations and Disputes Investigation*

systématiquement dans les décisions antérieures, si les activités normales et habituelles de l'entreprise indienne en cause, considérées d'un point de vue fonctionnel, se rattachent au contenu essentiel du par. 91(24). L'analyse fonctionnelle des activités de l'entreprise ne constitue pas une étape préliminaire; elle permet plutôt de répondre à la question de savoir si l'activité relève du contenu essentiel protégé.

Dans le contexte des relations de travail, la présomption que les lois ouvrières provinciales s'appliquent ne peut être écartée que si les activités normales et habituelles de l'entreprise ont un lien direct avec ce qui fait que les Indiens sont des personnes fédérales en vertu de leur statut ou de leurs droits. Il s'agit d'un critère étroit qui reconnaît que les Indiens font partie de la population générale et que, dans le cadre de leurs activités quotidiennes, ils sont assujettis aux lois provinciales d'application générale. Ce n'est que lorsque l'activité est si entièrement liée à ce qui fait que les Indiens et les terres réservées aux Indiens sont une responsabilité fédérale fondamentale qu'elle devient une partie intrinsèque de la compétence fédérale exclusive, de sorte que le pouvoir législatif provincial est exclu. En l'espèce, la fonction ou les activités de NIL/TU,O consistent en la prestation de services d'aide à l'enfance dans le cadre du réseau provincial des organismes offrant des services semblables. Le fait que NIL/TU,O emploie des Indiens et qu'elle cherche à assurer le bien-être des enfants indiens d'une manière adaptée à leur culture dans le but d'enrichir leur identité autochtone et de préserver les valeurs autochtones ne modifie en rien cette fonction essentielle. En outre, les activités normales et habituelles de NIL/TU,O ne concernent pas les questions de statut ou de droits des Indiens. En tant que tels, les services d'aide à l'enfance ne peuvent être considérés comme des activités fédérales. Cette conclusion ne va pas à l'encontre du fait que le gouvernement fédéral a conclu une entente intergouvernementale avec la province de la Colombie-Britannique et NIL/TU,O ou qu'il a accepté de financer partiellement la prestation de services d'aide à l'enfance dans les réserves. NIL/TU,O, en tant que prestataire de ces services, est donc liée par les lois provinciales applicables.

Jurisprudence

Citée par la juge Abella

Arrêts appliqués : *Northern Telecom Ltée c. Travailleurs en communication du Canada*, [1980] 1 R.C.S. 115; *Four B Manufacturing Ltd. c. Travailleurs unis du vêtement d'Amérique*, [1980] 1 R.C.S. 1031; **arrêts mentionnés :** *Consolidated Fastfrate Inc. c. Western Canada Council of Teamsters*, 2009 CSC 53, [2009] 3 R.C.S. 407; *Toronto Electric Commissioners c. Snider*, [1925] A.C. 396; *Reference re Industrial Relations and*

Act, [1955] S.C.R. 529; *Reference re Minimum Wage Act of Saskatchewan*, [1948] S.C.R. 248; *Commission du salaire minimum v. Bell Telephone Co. of Canada*, [1966] S.C.R. 767; *Agence Maritime Inc. v. Conseil canadien des relations ouvrières*, [1969] S.C.R. 851; *Letter Carriers' Union of Canada v. Canadian Union of Postal Workers*, [1975] 1 S.C.R. 178; *Canada Labour Relations Board v. City of Yellowknife*, [1977] 2 S.C.R. 729; *Construction Montcalm Inc. v. Minimum Wage Commission*, [1979] 1 S.C.R. 754; *Bell Canada v. Québec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, [1988] 1 S.C.R. 749; *Ontario Hydro v. Ontario (Labour Relations Board)*, [1993] 3 S.C.R. 327; *Sappier v. Tobique Indian Band (Council)* (1988), 87 N.R. 1; *Qu'Appelle Indian Residential School Council v. Canada (Canadian Human Rights Tribunal)*, [1988] 2 F.C. 226; *Sagkeeng Alcohol Rehab Centre Inc. v. Abraham*, [1994] 3 F.C. 449; *Canadian Western Bank v. Alberta*, 2007 SCC 22, [2007] 2 S.C.R. 3; *Husky Oil Operations Ltd. v. Minister of National Revenue*, [1995] 3 S.C.R. 453; *Multiple Access Ltd. v. McCutcheon*, [1982] 2 S.C.R. 161; *Reference re Firearms Act*, 2000 SCC 31, [2000] 1 S.C.R. 783; *Kitkatla Band v. British Columbia (Minister of Small Business, Tourism and Culture)*, 2002 SCC 31, [2002] 2 S.C.R. 146; *Fédération des producteurs de volailles du Québec v. Pelland*, 2005 SCC 20, [2005] 1 S.C.R. 292.

By McLachlin C.J. and Fish J.

Referred to: *Construction Montcalm Inc. v. Minimum Wage Commission*, [1979] 1 S.C.R. 754; *Four B Manufacturing Ltd. v. United Garment Workers of America*, [1980] 1 S.C.R. 1031; *Northern Telecom Ltd. v. Communications Workers of Canada*, [1980] 1 S.C.R. 115; *Paul v. British Columbia (Forest Appeals Commission)*, 2003 SCC 55, [2003] 2 S.C.R. 585; *Dick v. The Queen*, [1985] 2 S.C.R. 309; *Delgamuukw v. British Columbia*, [1997] 3 S.C.R. 1010; *Consolidated Fastfrate Inc. v. Western Canada Council of Teamsters*, 2009 SCC 53, [2009] 3 S.C.R. 407; *Canadian Western Bank v. Alberta*, 2007 SCC 22, [2007] 2 S.C.R. 3; *Sagkeeng Alcohol Rehab Centre Inc. v. Abraham*, [1994] 3 F.C. 449; *Shubenacadie Band Council v. Canada (Human Rights Commission)* (2000), 37 C.H.R.R. D/466; *Sappier v. Tobique Indian Band (Council)* (1988), 87 N.R. 1; *Qu'Appelle Indian Residential School Council v. Canada (Canadian Human Rights Tribunal)*, [1988] 2 F.C. 226; *Westbank First Nation v. British Columbia (Labour Relations Board)* (1997), 39 C.L.R.B.R. (2d) 227; *Commission de transport de la Communauté urbaine de Québec v. Canada (National Battlefields Commission)*, [1990] 2 S.C.R. 838; *Natural Parents v. Superintendent of Child Welfare*, [1976] 2 S.C.R.

Disputes Investigation Act, [1955] R.C.S. 529; *Reference re Minimum Wage Act of Saskatchewan*, [1948] R.C.S. 248; *Commission du salaire minimum c. Bell Telephone Co. of 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; *Conseil canadien des relations du travail c. Ville de Yellowknife*, [1977] 2 R.C.S. 729; *Construction Montcalm Inc. c. Commission du salaire minimum*, [1979] 1 R.C.S. 754; *Bell Canada c. Québec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, [1988] 1 R.C.S. 749; *Ontario Hydro c. Ontario (Commission des relations de travail)*, [1993] 3 R.C.S. 327; *Conseil de la bande de Tobique c. Sappier*, [1988] A.C.F. n° 435 (QL); *Qu'Appelle Indian Residential School Council c. Canada (Tribunal canadien des droits de la personne)*, [1988] 2 C.F. 226; *Sagkeeng Alcohol Rehab Centre Inc. c. Abraham*, [1994] 3 C.F. 449; *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, 2007 CSC 22, [2007] 2 R.C.S. 3; *Husky Oil Operations Ltd. c. Ministre du Revenu national*, [1995] 3 R.C.S. 453; *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161; *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu*, 2000 CSC 31, [2000] 1 R.C.S. 783; *Bande Kitkatla c. Colombie-Britannique (Ministre des Petites et moyennes entreprises, du Tourisme et de la Culture)*, 2002 CSC 31, [2002] 2 R.C.S. 146; *Fédération des producteurs de volailles du Québec c. Pelland*, 2005 CSC 20, [2005] 1 R.C.S. 292.

Citée par la juge en chef McLachlin et le juge Fish

Arrêts mentionnés : *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*, [1980] 1 R.C.S. 1031; *Northern Telecom Ltée c. Travailleurs en communication du Canada*, [1980] 1 R.C.S. 115; *Paul c. Colombie-Britannique (Forest Appeals Commission)*, 2003 CSC 55, [2003] 2 R.C.S. 585; *Dick c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 309; *Delgamuukw c. Colombie-Britannique*, [1997] 3 R.C.S. 1010; *Consolidated Fastfrate Inc. c. Western Canada Council of Teamsters*, 2009 CSC 53, [2009] 3 R.C.S. 407; *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, 2007 CSC 22, [2007] 2 R.C.S. 3; *Sagkeeng Alcohol Rehab Centre Inc. c. Abraham*, [1994] 3 C.F. 449; *Bande indienne de Shubenacadie c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, [2000] A.C.F. n° 702 (QL); *Conseil de la bande de Tobique c. Sappier*, [1988] A.C.F. n° 435 (QL); *Qu'Appelle Indian Residential School Council c. Canada (Tribunal canadien des droits de la personne)*, [1988] 2 C.F. 226; *Westbank First Nation c. British Columbia (Labour Relations Board)* (1997), 39 C.L.R.B.R. (2d) 227; *Commission de transport de la Communauté urbaine de Québec c. Canada (Commission des champs de bataille nationaux)*, [1990]

751; *Paul v. Paul*, [1986] 1 S.C.R. 306; *Derrickson v. Derrickson*, [1986] 1 S.C.R. 285; *Kitkatla Band v. British Columbia (Minister of Small Business, Tourism and Culture)*, 2002 SCC 31, [2002] 2 S.C.R. 146.

Statutes and Regulations Cited

Canada Labour Code, R.S.C. 1985, c. L-2.
Child, Family and Community Service Act, R.S.B.C. 1996, c. 46, ss. 2, 3, 4, 71(3), 91, 93(1)(g)(iii).
Constitution Act, 1867, ss. 91, 92.
Indian Act, R.S.C. 1985, c. I-5, s. 88.
Labour Relations Code, R.S.B.C. 1996, c. 244.
Society Act, R.S.B.C. 1996, c. 433.

APPEAL from a judgment of the British Columbia Court of Appeal (Finch C.J.B.C. and Frankel and Groberman J.J.A.), 2008 BCCA 333, 81 B.C.L.R. (4th) 318, 258 B.C.A.C. 244, 434 W.A.C. 244, 296 D.L.R. (4th) 364, 155 C.L.R.B.R. (2d) 1, 80 Admin. L.R. (4th) 282, [2008] 10 W.W.R. 388, 2009 C.L.L.C. ¶220-011, [2008] 4 C.N.L.R. 57, [2008] B.C.J. No. 1611 (QL), 2008 CarswellBC 1773, reversing a decision of Cullen J., 2007 BCSC 1080, 76 B.C.L.R. (4th) 322, 284 D.L.R. (4th) 42, 147 C.L.R.B.R. (2d) 289, [2008] 4 W.W.R. 287, 2007 C.L.L.C. ¶220-044, [2007] B.C.J. No. 1609 (QL), 2007 CarswellBC 1671. Appeal dismissed.

Walter G. Rilkoff, Lisa A. Peters and Nicole K. Skuggedal, for the appellant.

Kenneth R. Curry and Catherine Ann Sullivan, for the respondent.

Peter Southey and Sean Gaudet, for the intervener the Attorney General of Canada.

Sean Hanley and Bruce Ellis, for the intervener the Attorney General of Ontario.

Sylvain Leboeuf and Monique Rousseau, for the intervener the Attorney General of Quebec.

Gaétan Migneault, for the intervener the Attorney General of New Brunswick.

Cynthia Devine, for the intervener the Attorney General of Manitoba.

2 R.C.S. 838; *Parents naturels c. Superintendent of Child Welfare*, [1976] 2 R.C.S. 751; *Paul c. Paul*, [1986] 1 R.C.S. 306; *Derrickson c. Derrickson*, [1986] 1 R.C.S. 285; *Bande Kitkatla c. Colombie-Britannique (Ministre des Petites et moyennes entreprises, du Tourisme et de la Culture)*, 2002 CSC 31, [2002] 2 R.C.S. 146.

Lois et règlements cités

Child, Family and Community Service Act, R.S.B.C. 1996, ch. 46, art. 2, 3, 4, 71(3), 91, 93(1)(g)(iii).
Code canadien du travail, L.R.C. 1985, ch. L-2.
Labour Relations Code, R.S.B.C. 1996, ch. 244.
Loi constitutionnelle de 1867, art. 91, 92.
Loi sur les Indiens, L.R.C. 1985, ch. I-5, art. 88.
Society Act, R.S.B.C. 1996, ch. 433.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique (le juge en chef Finch et les juges Frankel et Groberman), 2008 BCCA 333, 81 B.C.L.R. (4th) 318, 258 B.C.A.C. 244, 434 W.A.C. 244, 296 D.L.R. (4th) 364, 155 C.L.R.B.R. (2d) 1, 80 Admin. L.R. (4th) 282, [2008] 10 W.W.R. 388, 2009 C.L.L.C. ¶220-011, [2008] 4 C.N.L.R. 57, [2008] B.C.J. No. 1611 (QL), 2008 CarswellBC 1773, qui a infirmé une décision du juge Cullen, 2007 BCSC 1080, 76 B.C.L.R. (4th) 322, 284 D.L.R. (4th) 42, 147 C.L.R.B.R. (2d) 289, [2008] 4 W.W.R. 287, 2007 C.L.L.C. ¶220-044, [2007] B.C.J. No. 1609 (QL), 2007 CarswellBC 1671. Pourvoi rejeté.

Walter G. Rilkoff, Lisa A. Peters et Nicole K. Skuggedal, pour l'appelante.

Kenneth R. Curry et Catherine Ann Sullivan, pour l'intimé.

Peter Southey et Sean Gaudet, pour l'intervenant le procureur général du Canada.

Sean Hanley et Bruce Ellis, pour l'intervenant le procureur général de l'Ontario.

Sylvain Leboeuf et Monique Rousseau, pour l'intervenante la procureure générale du Québec.

Gaétan Migneault, pour l'intervenant le procureur général du Nouveau-Brunswick.

Cynthia Devine, pour l'intervenant le procureur général du Manitoba.

Paul E. Yearwood, for the intervener the Attorney General of British Columbia.

R. James Fyfe, for the intervener the Attorney General for Saskatchewan.

Elena Miller, for the intervener the British Columbia Labour Relations Board.

Philippe Dufresne and *Valerie Phillips*, for the intervener the Canadian Human Rights Commission.

John W. Gailus and *Christopher G. Devlin*, for the intervener the Kwumut Lelum Child and Family Services Society.

Jacques A. Emond and *Colleen Dunlop*, for the intervener the Mohawk Council of Akwesasne.

David Schulze and *Barbara Cuber*, for the interveners the Assembly of the First Nations of Quebec and Labrador and the First Nations of Quebec and Labrador Health and Social Services Commission.

Arthur C. Pape and *Richard B. Salter*, for the intervener the First Nations Summit.

Robert J. M. Janes and *Karey M. Brooks*, for the intervener the Te'Mexw Nations.

The judgment of LeBel, Deschamps, Abella, Charron, Rothstein and Cromwell JJ. was delivered by

[1] ABELLA J. — NIL/TU,O Child and Family Services Society (“NIL/TU,O”) provides child welfare services to certain First Nations children and families in British Columbia. It has a unique institutional structure, combining provincial accountability, federal funding, and a measure of operational independence.

[2] None of the parties dispute that child welfare is a matter within provincial legislative competence under the *Constitution Act, 1867*. NIL/TU,O

Paul E. Yearwood, pour l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique.

R. James Fyfe, pour l'intervenant le procureur général de la Saskatchewan.

Elena Miller, pour l'intervenante British Columbia Labour Relations Board.

Philippe Dufresne et *Valerie Phillips*, pour l'intervenante la Commission canadienne des droits de la personne.

John W. Gailus et *Christopher G. Devlin*, pour l'intervenante Kwumut Lelum Child and Family Services Society.

Jacques A. Emond et *Colleen Dunlop*, pour l'intervenant le Conseil des Mohawks d'Akwesasne.

David Schulze et *Barbara Cuber*, pour les intervenantes l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador et la Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador.

Arthur C. Pape et *Richard B. Salter*, pour l'intervenant le Sommet des Premières Nations.

Robert J. M. Janes et *Karey M. Brooks*, pour l'intervenante les Nations Te'Mexw.

Version française du jugement des juges LeBel, Deschamps, Abella, Charron, Rothstein et Cromwell rendu par

[1] LA JUGE ABELLA — La société NIL/TU,O Child and Family Services Society (« NIL/TU,O ») fournit aux enfants et aux familles de certaines premières nations de la Colombie-Britannique des services d'aide à l'enfance. La structure de cette société est unique car elle relève du gouvernement provincial, elle est financée par le gouvernement fédéral et elle dispose d'une certaine indépendance opérationnelle.

[2] Aucune des parties ne conteste le fait que les services d'aide à l'enfance relèvent de la compétence législative provinciale en vertu de la *Loi*

does not challenge the constitutional validity of the *Child, Family and Community Service Act*, R.S.B.C. 1996, c. 46, as it applies to Aboriginal people. Nor is the issue whether the federal government can enact labour relations legislation dealing with “Indians”. It clearly can. The issue in this appeal is whether NIL/TU,O’s labour relations nonetheless fall within federal jurisdiction over Indians under s. 91(24) because its services are designed for First Nations children and families.

[3] For the last 85 years, this Court has consistently endorsed and applied a distinct legal test for determining the jurisdiction of labour relations on federalism grounds. This legal framework, set out most comprehensively in *Northern Telecom Ltd. v. Communications Workers of Canada*, [1980] 1 S.C.R. 115 and *Four B Manufacturing Ltd. v. United Garment Workers of America*, [1980] 1 S.C.R. 1031, and applied most recently in *Consolidated Fastfrate Inc. v. Western Canada Council of Teamsters*, 2009 SCC 53, [2009] 3 S.C.R. 407, is used regardless of the specific head of federal power engaged in a particular case. It calls for an inquiry into the nature, habitual activities and daily operations of the entity in question to determine whether it constitutes a federal undertaking. This inquiry is known as the “functional test”. Only if this test is inconclusive as to whether a particular undertaking is “federal”, does the court go on to consider whether provincial regulation of that entity’s labour relations would impair the “core” of the federal head of power.

[4] The “core” of whatever federal head of power happens to be at issue in a particular labour relations case has never been used by this Court to determine whether an entity is a “federal undertaking” for the purposes of triggering the jurisdiction of the *Canada Labour Code*, R.S.C. 1985, c. L-2. Since in my view the functional test conclusively establishes that NIL/TU,O is a provincial undertaking, I do not

constitutionnelle de 1867. NIL/TU,O ne conteste pas la validité constitutionnelle de la *Child, Family and Community Service Act*, R.S.B.C. 1996, ch. 46, qui s’applique aux Autochtones. Le présent litige ne vise pas non plus à déterminer si le gouvernement fédéral peut édicter des lois en matière de relations de travail portant sur les « Indiens » puisqu’il peut clairement le faire. La question en litige dans le présent pourvoi est de savoir si les relations de travail de NIL/TU,O relèvent néanmoins de la compétence fédérale sur les « Indiens » en vertu du par. 91(24) puisque les services dispensés sont destinés à des enfants et des familles des Premières Nations.

[3] Au cours des 85 dernières années, notre Cour a constamment retenu et appliqué un critère juridique distinct pour déterminer si les relations de travail relèvent de la compétence fédérale. Ce cadre juridique, exposé de la manière la plus complète dans *Northern Telecom Ltée c. Travailleurs en communication du Canada*, [1980] 1 R.C.S. 115 et *Four B Manufacturing Ltd. c. Travailleurs unis du vêtement d’Amérique*, [1980] 1 R.C.S. 1031, et appliqué plus récemment dans *Consolidated Fastfrate Inc. c. Western Canada Council of Teamsters*, 2009 CSC 53, [2009] 3 R.C.S. 407, est employé peu importe le chef de compétence fédéral visé dans le cadre d’une affaire donnée. Ce critère requiert l’examen de la nature, des activités habituelles et de l’exploitation quotidienne de l’entité en question afin de déterminer s’il s’agit d’une entreprise fédérale. Cet examen est appelé le « critère fonctionnel ». C’est uniquement si ce critère ne s’avère pas concluant pour déterminer si une entreprise donnée est « fédérale » que la Cour vérifiera ensuite si la réglementation, par la province, des relations de travail de cette entité porte atteinte au « contenu essentiel » du chef de compétence fédérale.

[4] Notre Cour n’a jamais eu recours au « contenu essentiel » d’un chef de compétence fédérale en cause dans une affaire donnée concernant les relations de travail pour déterminer si une entité est une « entreprise fédérale » qui doit être assujettie au régime du *Code canadien du travail*, L.R.C. 1985, ch. L-2. Puisque je suis d’avis que le critère fonctionnel démontre de façon concluante que NIL/TU,O est

see this case as being the first to require an examination of the “core” of s. 91(24).

Background

[5] In 1997, seven First Nations collectively incorporated NIL/TU,O under British Columbia’s *Society Act*, R.S.B.C. 1996, c. 433, to establish a child welfare agency that would provide “culturally appropriate” services to their children and families. NIL/TU,O operates out of offices on the Tsawout reserve and provides its services to the members of the “Collective First Nations”, currently comprised of the Beecher Bay, Pacheedaht, Pauquachin, Songhees, T’Sou-ke, Tsartlip and Tsawout First Nations.

[6] In 2005, the British Columbia Government and Service Employees’ Union applied to the British Columbia Labour Relations Board to be certified as the bargaining agent for all employees of NIL/TU,O, excluding the executive director. NIL/TU,O objected, arguing that its labour relations fell under federal jurisdiction.

[7] The Board dismissed NIL/TU,O’s objection. NIL/TU,O was, in the Board’s view, an “‘Indian’ organization” ((2006), 122 C.L.R.B.R. (2d) 174, at para. 47). However, without some connection to the exercise of federal legislative power, that “‘Indian’ content” did not attract federal jurisdiction over labour relations (para. 47). The Board accordingly certified the Union under the B.C. *Labour Relations Code*, R.S.B.C. 1996, c. 244. A three-member panel of the Board subsequently dismissed NIL/TU,O’s request for reconsideration ((2006), 127 C.L.R.B.R. (2d) 137).

[8] On judicial review, Cullen J. of the Supreme Court of British Columbia granted the application on the grounds that NIL/TU,O’s labour relations fell under federal jurisdiction and were therefore not within the Board’s authority (2007 BCSC 1080,

une entreprise provinciale, j’estime que la présente affaire ne doit pas être la première où l’on exige un examen du « contenu essentiel » du par. 91(24).

Contexte

[5] En 1997, sept premières nations ont collectivement constitué NIL/TU,O en vertu de la *Society Act*, R.S.B.C. 1996, ch. 433, de la Colombie-Britannique afin de créer une agence d’aide à l’enfance qui fournirait à leurs enfants et à leurs familles des services « adaptés à leur culture ». NIL/TU,O exerce ses activités dans des bureaux situés sur la réserve Tsawout et dispense ses services aux membres du « regroupement des premières nations », composé actuellement des premières nations de Beecher Bay, Pacheedaht, Pauquachin, Songhees, T’Sou-ke, Tsartlip et Tsawout.

[6] En 2005, le British Columbia Government and Service Employees’ Union [« le syndicat »] a présenté à la British Columbia Labour Relations Board [« la Commission »] une demande afin d’être accrédité à titre d’agent négociateur pour tous les employés de NIL/TU,O, à l’exclusion du directeur général. NIL/TU,O s’y est opposée, alléguant que ses relations de travail étaient de compétence fédérale.

[7] La Commission a rejeté l’opposition de NIL/TU,O. Selon elle, NIL/TU,O était une [TRADUCTION] « organisation “indienne” » ((2006), 122 C.L.R.B.R. (2d) 174, par. 47). Or, en l’absence d’un lien avec l’exercice d’un pouvoir législatif fédéral, ce [TRADUCTION] « contenu “indien” » ne relevait pas de la compétence fédérale en matière de relations de travail (par. 47). La Commission a donc accrédité le syndicat en vertu du *Labour Relations Code*, R.S.B.C. 1996, ch. 244 de la Colombie-Britannique. Une formation de trois commissaires a ensuite rejeté la demande de réexamen présentée par NIL/TU,O ((2006), 127 C.L.R.B.R. (2d) 137).

[8] Dans le cadre d’une demande de contrôle judiciaire, le juge Cullen de la Cour suprême de la Colombie-Britannique a accueilli la demande au motif que les relations de travail de NIL/TU,O étaient de compétence fédérale et échappaient donc

76 B.C.L.R. (4th) 322). He found that NIL/TU,O's operations and activities had a federal dimension and, even though those operations served provincial ends, they did so by uniquely Aboriginal means. Cullen J. accordingly overturned the Board's certification order.

[9] The Union then sought and obtained certification from the Canada Industrial Relations Board under the *Canada Labour Code*. Despite its federal certification, the Union appealed Cullen J.'s decision to the British Columbia Court of Appeal where Groberman J.A., writing for a unanimous court, concluded that NIL/TU,O's operations — and therefore its labour relations — fell under provincial jurisdiction (2008 BCCA 333, 81 B.C.L.R. (4th) 318). In his view, nothing in the *Child, Family and Community Service Act*, the design of NIL/TU,O's operations or the nature of NIL/TU,O's services took NIL/TU,O outside provincial jurisdiction. Primary provincial jurisdiction over labour relations was not “ousted” simply because NIL/TU,O's operations “engage[d] the interests of [A]boriginal groups” or because NIL/TU,O provided services in a “culturally sensitive” manner (para. 62).

[10] For somewhat different reasons, I agree with the conclusion of the British Columbia Court of Appeal and the British Columbia Labour Relations Board that NIL/TU,O's labour relations fall under provincial jurisdiction and are therefore subject to the British Columbia *Labour Relations Code*. I would therefore dismiss the appeal.

Analysis

[11] Jurisdiction over labour relations is not delegated to either the provincial or federal governments under s. 91 or s. 92 of the *Constitution Act, 1867*. But since *Toronto Electric Commissioners v. Snider*, [1925] A.C. 396 (P.C.), Canadian courts have recognized that labour relations are presumptively a provincial matter, and that the federal government

à la compétence de la Commission (2007 BCSC 1080, 76 B.C.L.R. (4th) 322). Il a conclu que les activités de NIL/TU,O revêtaient une dimension fédérale et que même si ces activités répondaient à des fins provinciales, c'était uniquement avec des ressources autochtones. Le juge Cullen a donc infirmé l'ordonnance de certification.

[9] Le syndicat a ensuite demandé et obtenu une accréditation auprès du Conseil canadien des relations industrielles en vertu du *Code canadien du travail*. Malgré son accréditation fédérale, le syndicat a interjeté appel de la décision du juge Cullen devant la Cour d'appel de la Colombie-Britannique, où le juge Groberman a conclu, dans un jugement unanime, que les activités de NIL/TU,O — et par conséquent ses relations de travail — étaient de compétence provinciale (2008 BCCA 333, 81 B.C.L.R. (4th) 318). À son avis, rien dans la *Child, Family and Community Service Act*, dans la structure des activités de NIL/TU,O ou dans la nature de ses services n'avait pour effet d'exclure NIL/TU,O de la compétence provinciale. La compétence provinciale principale en matière de relations de travail n'était pas [TRADUCTION] « exclue » simplement parce que les activités de NIL/TU,O « touchaient les droits des groupes autochtones » ou parce que NIL/TU,O fournissait des services « adaptés à leur culture » (par. 62).

[10] Pour des motifs quelque peu différents, je suis d'accord avec la Cour d'appel de la Colombie-Britannique et la British Columbia Labour Relations Board pour conclure que les relations de travail de NIL/TU,O relèvent de la compétence provinciale et sont donc assujetties au *Labour Relations Code* de la Colombie-Britannique. Par conséquent, je suis d'avis de rejeter le pourvoi.

Analyse

[11] La compétence sur les relations de travail n'est attribuée ni au gouvernement provincial ni au gouvernement fédéral en vertu des art. 91 ou 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Cependant, depuis l'arrêt *Toronto Electric Commissioners c. Snider*, [1925] A.C. 396 (C.P.), les tribunaux canadiens ont reconnu que les relations de travail relèveraient de

has jurisdiction over labour relations only by way of exception. This exception has always been narrowly interpreted (*Snider; Reference re Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, [1955] S.C.R. 529 (the “*Stevedoring case*”); *Reference re Minimum Wage Act of Saskatchewan*, [1948] S.C.R. 248; *Commission du salaire minimum v. Bell Telephone Co. of Canada*, [1966] S.C.R. 767; *Agence Maritime Inc. v. Conseil canadien des relations ouvrières*, [1969] S.C.R. 851; *Letter Carriers’ Union of Canada v. Canadian Union of Postal Workers*, [1975] 1 S.C.R. 178; *Canada Labour Relations Board v. City of Yellowknife*, [1977] 2 S.C.R. 729; *Construction Montcalm Inc. v. Minimum Wage Commission*, [1979] 1 S.C.R. 754; *Northern Telecom; Four B; Bell Canada v. Québec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, [1988] 1 S.C.R. 749; *Ontario Hydro v. Ontario (Labour Relations Board)*, [1993] 3 S.C.R. 327; *Consolidated Fastfrate*, at paras. 27-28).

[12] The approach to determining whether an entity’s labour relations are federally or provincially regulated is a distinct one and, notably, entails a completely different analysis from that used to determine whether a particular statute is *intra* or *ultra vires* the constitutional authority of the enabling government. Because the regulation of labour relations falls presumptively within the jurisdiction of the provinces, the narrow question when dealing with cases raising the jurisdiction of labour relations is whether a particular entity is a “federal work, undertaking or business” for purposes of triggering the jurisdiction of the *Canada Labour Code*.

[13] The principles underpinning this Court’s well-established approach to labour relations jurisdiction are set out by Dickson J., writing for a unanimous Court, in *Northern Telecom*. The case dealt with the jurisdiction of the labour relations of a subsidiary of a telecommunications company which was itself unquestionably a federal “work, undertaking or business” under s. 92(10)(a) of the *Constitution Act, 1867*. Adopting Beetz J.’s majority

la compétence provinciale et que la compétence du gouvernement fédéral à l’égard des relations de travail est l’exception. Cette exception a toujours été interprétée de façon restrictive (*Snider; Reference re Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, [1955] R.C.S. 529 (« l’arrêt *Stevedoring* »); *Reference re Minimum Wage Act of Saskatchewan*, [1948] R.C.S. 248; *Commission du salaire minimum c. Bell Telephone Co. of 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; *Conseil canadien des relations du travail c. Ville de Yellowknife*, [1977] 2 R.C.S. 729; *Construction Montcalm Inc. c. Commission du salaire minimum*, [1979] 1 R.C.S. 754; *Northern Telecom; Four B; Bell Canada c. Québec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, [1988] 1 R.C.S. 749; *Ontario Hydro c. Ontario (Commission des relations de travail)*, [1993] 3 R.C.S. 327; *Consolidated Fastfrate*, par. 27-28).

[12] La démarche qui s’impose pour déterminer si les relations de travail d’une entité sont régies par le droit fédéral ou le droit provincial est une démarche distincte qui, particulièrement, fait appel à une analyse complètement différente de celle utilisée pour déterminer si une loi en particulier excède les limites du pouvoir constitutionnel du gouvernement qui l’a adoptée. Puisqu’il faut présumer que la réglementation des relations de travail relève de la compétence des provinces, la question précise à trancher dans le cadre d’instances portant sur la compétence en matière de relations de travail est de savoir si une entité en particulier entre dans la catégorie des « entreprises fédérales » et tombe ainsi sous le régime du *Code canadien du travail*.

[13] Les principes qui sous-tendent l’approche déjà bien établie de notre Cour quant à la compétence à l’égard des relations de travail sont énoncés par le juge Dickson, rédigeant au nom d’une Cour unanime, dans *Northern Telecom*. Cette affaire traitait de la compétence sur les relations de travail d’une filiale d’une société de télécommunications elle-même incontestablement une « entreprise » fédérale visée à l’al. 92(10)a) de la *Loi constitutionnelle de*

judgment in *Construction Montcalm*, Dickson J. described the relationship between the division of powers and labour relations as follows:

(1) Parliament has no authority over labour relations as such nor over the terms of a contract of employment; exclusive provincial competence is the rule.

(2) By way of exception, however, Parliament may assert exclusive jurisdiction over these matters if it is shown that such jurisdiction is an integral part of its primary competence over some other single federal subject.

(3) Primary federal competence over a given subject can prevent the application of provincial law relating to labour relations and the conditions of employment but only if it is demonstrated that federal authority over these matters is an integral element of such federal competence.

(4) Thus, the regulation of wages to be paid by an undertaking, service or business, and the regulation of its labour relations, being related to an integral part of the operation of the undertaking, service or business, are removed from provincial jurisdiction and immune from the effect of provincial law if the undertaking, service or business is a federal one. [p. 132]

[14] He then set out a “functional test” for determining whether an entity is “federal” for purposes of triggering federal labour relations jurisdiction. Significantly, the “core” of the telecommunications head of power was not used to determine, as part of the functional analysis, the nature of the subsidiary’s operations:

(5) The question whether an undertaking, service or business is a federal one depends on the nature of its operation.

(6) In order to determine the nature of the operation, one must look at the normal or habitual activities of the business as those of “a going concern”, without regard for exceptional or casual factors; otherwise, the Constitution could not be applied with any degree of continuity and regularity. [Emphasis added; p. 132.]

[15] *Four B*, decided the same year as *Northern Telecom*, also adopted the principles from

1867. En faisant sienne l’opinion majoritaire rédigée par le juge Beetz dans *Construction Montcalm*, le juge Dickson a décrit comme suit le lien entre le partage des compétences et les relations de travail :

(1) Les relations de travail comme telles et les termes d’un contrat de travail ne relèvent pas de la compétence du Parlement; les provinces ont une compétence exclusive dans ce domaine.

(2) Cependant, par dérogation à ce principe, le Parlement peut faire valoir une compétence exclusive dans ces domaines s’il est établi que cette compétence est partie intégrante de sa compétence principale sur un autre sujet.

(3) La compétence principale du fédéral sur un sujet donné peut empêcher l’application des lois provinciales relatives aux relations de travail et aux conditions de travail, mais uniquement s’il est démontré que la compétence du fédéral sur ces matières fait intégralement partie de cette compétence fédérale.

(4) Ainsi, la réglementation des salaires que doit verser une entreprise, un service ou une affaire et la réglementation de ses relations de travail, toutes choses qui sont étroitement liées à l’exploitation d’une entreprise, d’un service ou d’une affaire, ne relèvent plus de la compétence provinciale et ne sont plus assujetties aux lois provinciales s’il s’agit d’une entreprise, d’un service ou d’une affaire fédérale. [p. 132]

[14] Il a ensuite énoncé un « critère fonctionnel » servant à déterminer si une entité est « fédérale » et doit être assujettie au régime fédéral des relations de travail. Il importe de signaler que le juge Dickson n’a pas eu recours au « contenu essentiel » du chef de compétence sur les télécommunications pour déterminer, dans le cadre de l’analyse fonctionnelle, la nature des activités de la filiale :

(5) La question de savoir si une entreprise, un service ou une affaire relève de la compétence fédérale dépend de la nature de l’exploitation.

(6) Pour déterminer la nature de l’exploitation, il faut considérer les activités normales ou habituelles de l’affaire en tant qu’« entreprise active », sans tenir compte de facteurs exceptionnels ou occasionnels; autrement, la Constitution ne pourrait être appliquée de façon continue et régulière. [Je souligne; p. 132.]

[15] Dans l’arrêt *Four B*, rendu la même année que *Northern Telecom*, la Cour a aussi adopté les

Construction Montcalm, and again found the functional test, which examined the “normal or habitual activities” of the entity, to be determinative. The issue in *Four B* was whether provincial labour legislation applied to a provincially incorporated manufacturing operation that was owned by four Aboriginal band members, employed mostly band members, and operated on reserve land pursuant to a federal permit. Beetz J., for the majority, set out the governing principles and concluded that the “operational nature” of the business was provincial:

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

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. [Emphasis added; pp. 1045-46.]

Beetz J. was satisfied that the functional test was conclusive and that *Four B* was a provincial undertaking.

[16] At no point, in discussing the functional test, does Beetz J. mention the “core” of s. 91(24) or its content. In fact, he makes it clear that only if the functional test is inconclusive as to whether a particular undertaking is “federal”, should a court

principes élaborés dans *Construction Montcalm* et a conclu là encore que le critère fonctionnel employé pour l’examen des « activités normales ou habituelles » de l’entité était déterminant. Dans *Four B*, la question était de savoir si les lois ouvrières provinciales s’appliquaient à une entreprise manufacturière constituée en vertu d’une loi provinciale qui appartenait à quatre membres d’une bande indienne, qui employait principalement des membres de la bande et qui exerçait ses activités sur une réserve indienne en vertu d’un permis fédéral. Le juge Beetz, au nom de la majorité, a énoncé les principes directeurs et a conclu que la « nature de l’exploitation » de l’entreprise était provinciale :

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

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. [Je souligne; p. 1045-1046.]

Le juge Beetz a conclu que le critère fonctionnel était concluant et que *Four B* était une entreprise provinciale.

[16] Lorsqu’il traite du critère fonctionnel, le juge Beetz ne mentionne en aucun cas le « contenu essentiel » du par. 91(24). En fait, il indique clairement que ce n’est que si le critère fonctionnel n’est pas concluant pour déterminer si une entreprise en

consider whether provincial regulation of labour relations would impair the “core” of whatever federal regulation governed the entity.

[17] He went on to discuss, in *obiter*, whether this conclusion would have been different if the functional test had been inconclusive:

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.

Given this general rule, and assuming for the sake of argument that the functional test is not conclusive for the purposes of this case, the first question which must be answered . . . is whether the power to regulate the labour relations in issue forms an integral part of primary federal jurisdiction over Indians and Lands reserved for the Indians. The second question is whether Parliament has occupied the field by the provisions of the *Canada Labour Code*. [Emphasis added; p. 1047.]

[18] In other words, in determining whether an entity’s labour relations will be federally regulated, thereby displacing the operative presumption of provincial jurisdiction, *Four B* requires that a court first apply the functional test, that is, examine the nature, operations and habitual activities of the entity to see if it is a federal undertaking. If so, its labour relations will be federally regulated. Only if this inquiry is inconclusive should a court proceed to an examination of whether provincial regulation of the entity’s *labour relations* would impair the core of the federal head of power at issue.

[19] Notwithstanding this Court’s long-standing approach, a different line of authority has uniquely emerged when courts are dealing with s. 91(24) (see *Sappier v. Tobique Indian Band (Council)* (1988), 87 N.R. 1 (F.C.A.); *Qu’Appelle Indian Residential School Council v. Canada (Canadian Human*

particulier est « fédérale » que le tribunal devrait examiner si la réglementation provinciale des relations de travail pourrait porter atteinte au « contenu essentiel » de la réglementation fédérale applicable à l’entité.

[17] Dans une remarque incidente, le juge Beetz a examiné la question de savoir si cette conclusion aurait été différente si le critère fonctionnel n’avait pas été concluant :

Le critère fonctionnel est une méthode particulière d’application d’une règle plus générale, savoir, que la compétence fédérale exclusive en matière de relations de travail n’existe que si l’on peut établir qu’elle fait partie intégrante de sa compétence principale sur une autre matière fédérale : l’arrêt *Stevedoring*.

Vu cette règle générale, et si l’on présume, pour les besoins de la cause, que le critère fonctionnel n’est pas décisif en l’espèce, la première question à laquelle il faut répondre [. . .] est de savoir si le pouvoir de réglementer les relations de travail en question fait partie intégrante de la compétence fédérale principale sur les Indiens et les terres réservées aux Indiens. La seconde question est de savoir si le Parlement a occupé le champ par les dispositions du *Code canadien du travail*. [Je souligne; p. 1047.]

[18] En d’autres mots, pour déterminer si le pouvoir de réglementer les relations de travail d’une entité relèvera du gouvernement fédéral, ce qui aurait pour effet d’écarter la présomption de compétence provinciale, l’arrêt *Four B* exige que le tribunal applique tout d’abord le critère fonctionnel, c’est-à-dire qu’il examine la nature de l’entité, son exploitation et ses activités habituelles pour voir s’il s’agit d’une entreprise fédérale. Si c’est le cas, ses relations de travail seront assujetties à la réglementation fédérale. C’est seulement lorsque cet examen n’est pas concluant qu’il doit ensuite examiner si la réglementation, par le gouvernement provincial, des *relations de travail* de l’entité porterait atteinte au chef de compétence fédérale en cause.

[19] En dépit de la démarche appliquée depuis longtemps par notre Cour, il s’est développé un courant jurisprudentiel différent et ce, uniquement dans le cadre de litiges portant sur le par. 91(24) (voir *Conseil de la bande de Tobique c. Sappier*, [1988] A.C.F. n° 435 (QL) (C.A.); *Qu’Appelle Indian*

Rights Tribunal), [1988] 2 F.C. 226 (T.D.), at p. 239; *Sagkeeng Alcohol Rehab Centre Inc. v. Abraham*, [1994] 3 F.C. 449 (T.D.), at pp. 459-60). This divergent analysis proceeds, contrary to *Four B*, directly to the question of whether the “core” of the head of power is impaired, without applying the functional test first. Moreover, rather than considering whether the regulation of the entity’s *labour relations* would impair the “core” of a federal head of power, these decisions have examined instead whether the nature of the entity’s *operations* lay at the “core” and therefore displaced the presumption that labour relations are provincially regulated.

[20] There is no reason why, as a matter of principle, the jurisdiction of an entity’s labour relations should be approached differently when s. 91(24) is at issue. The fundamental nature of the inquiry is — and should be — the same as for any other head of power. It is an inquiry with two distinct steps, the first being the functional test. A court should proceed to the second step only when this first test is inconclusive. If it is, the question is not whether the entity’s *operations* lie at the “core” of the federal head of power; it is whether the provincial regulation of that entity’s *labour relations* would impair the “core” of that head of power. Collapsing the two steps into a single inquiry, as the trial judge and the Court of Appeal did, and as the Chief Justice and Fish J. do in their concurring reasons, transforms the traditional labour relations test into a different test: the one used for determining whether a statute is “inapplicable” under the traditional interjurisdictional immunity doctrine. The two-step inquiry preserves the integrity of the unique labour relations test; the single-step approach extinguishes it.

[21] With great respect, therefore, to the contrary views of the Chief Justice and Fish J., I do not agree

Residential School Council c. Canada (Tribunal canadien des droits de la personne), [1988] 2 C.F. 226 (1^{re} inst.), p. 239; *Sagkeeng Alcohol Rehab Centre Inc. c. Abraham*, [1994] 3 C.F. 449 (1^{re} inst.), p. 459-460). Suivant cette différente analyse, et contrairement à *Four B*, le tribunal passe directement à la question de savoir s’il y a atteinte au « contenu essentiel » d’un chef de compétence fédéral, sans appliquer d’abord le critère fonctionnel. De plus, plutôt que d’examiner si la réglementation des *relations de travail* de l’entité porte atteinte à ce « contenu essentiel », ces décisions ont plutôt examiné si la nature des *activités* de l’entité se rattache au « contenu essentiel » et ont ainsi écarté la présomption selon laquelle le pouvoir de régler les relations de travail relève du gouvernement provincial.

[20] En principe, rien ne justifie que la compétence relative aux relations de travail d’une entité soit abordée différemment lorsque le par. 91(24) est en cause. La nature fondamentale de l’examen est — et devrait être — la même que pour les autres chefs de compétence. Il s’agit d’un examen en deux étapes, la première étape étant l’application du critère fonctionnel. Le tribunal doit passer à la seconde étape seulement si la première étape n’est pas concluante. Si elle est concluante, la question n’est pas de savoir si les *activités* de l’entité se rattachent au « contenu essentiel » du chef de compétence fédéral, mais de savoir si le fait que les *relations de travail* de cette entité sont régies par le gouvernement provincial porte atteinte au « contenu essentiel » de ce chef de compétence. Le fait de regrouper les deux étapes en un seul examen, comme l’ont fait le juge de première instance et la Cour d’appel, et comme le font le juge en chef McLachlin et le juge Fish dans leurs motifs concordants, a pour effet de transformer le critère traditionnel applicable en matière de relations de travail en un critère différent : celui que l’on utilise pour décider si une loi est « inapplicable » en vertu de la doctrine traditionnelle de l’exclusivité des compétences. L’analyse en deux étapes préserve l’intégrité du critère unique en matière de relations de travail; la démarche en une seule étape l’abolit.

[21] Toutefois, en toute déférence pour les opinions contraires de la juge en chef McLachlin et du

that consideration of the “core” of a federal head of power is part of the functional test, the first step of the analysis. Whether an activity lies at the “core” of a federal undertaking or head of power is an analysis carried out in the narrow confines of inter-jurisdictional immunity: see *Canadian Western Bank v. Alberta*, 2007 SCC 22, [2007] 2 S.C.R. 3. The functional test is not an alternate method of determining whether an activity lies at the “core”; rather, the functional test looks to whether the “undertaking, service or business is a federal one” (*Northern Telecom*, at p. 132).

[22] The difference between these two approaches is significant. The “core” of a federal head of power might not capture the scope or potential reach of federal legislative jurisdiction, as the Court held in *Canadian Western Bank*. Additionally, it is possible for an entity to be federally regulated in part and provincially regulated in part. To the extent that the functional test is inconclusive as to jurisdiction over the labour relations of an entity, the presumption of provincial jurisdiction will apply in such a case *unless* the core of the federal head of power would be impaired by provincial regulation of the entity’s labour relations. It is only in this circumstance of an inconclusive finding about the application of the functional test that this narrow analysis of the “core” of the federal power will be engaged.

[23] This brings us to the application of the *Four B* test to the circumstances of this case. The delivery of child welfare services in British Columbia is governed by the *Child, Family and Community Service Act*. The Act sets out a detailed child protection regime for the province that is administered by “directors” appointed by the Minister for Child and Family Development (s. 91).

[24] The province of British Columbia (represented by a director appointed under the Act), the

juge Fish, j’estime que l’examen du « contenu essentiel » d’un chef de compétence fédéral n’a pas sa place dans l’application du critère fonctionnel, la première étape de l’analyse. La question de savoir si une activité se rattache au « contenu essentiel » d’une entreprise fédérale ou d’un chef de compétence fédérale est une analyse faite dans les limites restreintes de l’exclusivité des compétences : voir *Banque canadienne de l’Ouest c. Alberta*, 2007 CSC 22, [2007] 2 R.C.S. 3. L’application du critère fonctionnel ne constitue pas une autre méthode pour déterminer si une activité se rattache au « contenu essentiel »; ce critère permet plutôt de déterminer si l’entreprise, le service ou l’affaire est de compétence fédérale (*Northern Telecom*, p. 132).

[22] La différence entre ces deux démarches est importante. Le « contenu essentiel » d’un chef de compétence fédérale peut ne pas recouper la portée ou l’étendue potentielle d’une compétence législative fédérale, comme l’a dit notre Cour dans *Banque canadienne de l’Ouest*. De plus, il est possible qu’une entité soit réglementée en partie par le fédéral et en partie par la province. Dans la mesure où l’application du critère fonctionnel ne permet pas de déterminer qui a compétence sur les relations de travail d’une entité, la présomption de compétence provinciale s’appliquera à *moins que* la réglementation, par la province, des relations de travail de l’entité porte atteinte au contenu essentiel du chef de compétence fédérale. C’est uniquement dans le cas où l’application du critère fonctionnel n’est pas concluante que l’on entreprendra cette analyse restrictive du « contenu essentiel » de la compétence fédérale.

[23] Ce qui nous amène à l’application du critère de l’arrêt *Four B* aux circonstances de la présente affaire. En Colombie-Britannique, la prestation des services d’aide à l’enfance est régie par la *Child, Family and Community Service Act*. Cette Loi crée un régime provincial exhaustif pour la protection de l’enfance, lequel est administré par des [TRADUCTION] « directeurs » désignés par le ministre responsable de l’aide à l’enfance et à la famille (art. 91).

[24] La province de la Colombie-Britannique (représentée par un directeur nommé sous le régime

federal government (represented by the Minister of Indian Affairs) and NIL/TU,O (representing the Collective First Nations) are parties to a tripartite delegation agreement, first signed in 1999 and later confirmed in 2004 (“2004 Agreement”). Under this agreement, the provincial government, as the keeper of constitutional authority over child welfare, delegated some of its statutory powers and responsibilities over the delivery of child welfare services to the Collective First Nations to NIL/TU,O. This delegation is anticipated by s. 93(1)(g)(iii) of the Act, which permits a provincial director to make agreements for the delivery of statutory child welfare services with legal entities representing Aboriginal communities. The federal government’s role in the arrangement is limited to financing NIL/TU,O’s provision of certain services to certain children.

[25] The 2004 Agreement established NIL/TU,O’s responsibility for delivering services provided for in the Act to the Collective First Nations’ children and their families and confirmed the rights of those children to be connected to their culture and to receive “culturally appropriate” services from NIL/TU,O (arts. 2.1(a) and (d)). It provides that the province of British Columbia has legislative authority in respect of child welfare and that the director is responsible for administering the Act (Preamble, art. D). The 2004 Agreement also provides, however, that NIL/TU,O has the right to “care for and protect NIL/TU,O Children and to preserve their connection to their culture and heritage through the delivery of culturally appropriate Services” (Preamble, art. G).

[26] When providing delegated statutory services, NIL/TU,O’s employees are always accountable to the directors appointed under the Act (2004 Agreement, arts. 5.1 and 5.2), and NIL/TU,O is required, at all times, to deliver its delegated services in accordance with the Act (2004 Agreement, arts. 3.1 and 4.2). In providing these statutory services, NIL/TU,O must uphold the Act’s paramount considerations, namely, the safety and well-being

de la Loi), le gouvernement fédéral (représenté par le ministre des Affaires indiennes) et NIL/TU,O (représentant le regroupement des premières nations) ont signé une entente de délégation tripartite, laquelle a été initialement signée en 1999 et ensuite confirmée en 2004 [« l’entente de 2004 »]. En vertu de cette entente, le gouvernement provincial, chargé par la Constitution d’assurer les services d’aide à l’enfance, a délégué à NIL/TU,O certains de ses pouvoirs et responsabilités conférés par la Loi en vue de la prestation, au regroupement des premières nations, de services d’aide à l’enfance. Cette délégation est prévue au sous-al. 93(1)(g)(iii) de la Loi, qui autorise le directeur provincial à conclure, avec des entités juridiques représentant les collectivités autochtones, des ententes portant sur la prestation de services d’aide à l’enfance. La participation du gouvernement fédéral aux termes de cette entente se limite à financer la prestation, par NIL/TU,O, de certains services à certains enfants.

[25] L’entente de 2004 confie à NIL/TU,O la charge d’assurer la prestation des services prévus par la Loi aux enfants du regroupement des premières nations et à leurs familles, et confirme le droit de ces enfants d’être attachés à leur culture et leur droit de recevoir de NIL/TU,O des services [TRADUCTION] « adaptés à leur culture » (al. 2.1a) et d)). L’entente précise que la province de la Colombie-Britannique a compétence en matière d’aide à l’enfance et que le directeur est chargé de l’administration de la Loi (préambule, art. D). Cependant, l’entente de 2004 prévoit également que NIL/TU,O a le droit de [TRADUCTION] « veiller au bien-être et à la protection des enfants dont elle a charge et de préserver leur attachement à leur culture et à leur patrimoine par la prestation de services adaptés à leur culture » (préambule, art. G).

[26] Lorsqu’ils dispensent des services prévus par la Loi, les employés de NIL/TU,O sont toujours comptables envers les directeurs nommés en vertu de la Loi (entente de 2004, art. 5.1 et 5.2), et NIL/TU,O est tenue en tout temps d’assurer la prestation des services conformément à la Loi (entente de 2004, art. 3.1 et 4.2). Lorsqu’elle fournit ces services, NIL/TU,O doit s’assurer du respect des principales considérations de la Loi, c’est-à-dire la

of children, and must comply with the following principles (s. 2):

- (a) children are entitled to be protected from abuse, neglect and harm or threat of harm;
- (b) a family is the preferred environment for the care and upbringing of children and the responsibility for the protection of children rests primarily with the parents;
- (c) if, with available support services, a family can provide a safe and nurturing environment for a child, support services should be provided;
- (d) the child's views should be taken into account when decisions relating to a child are made;
- (e) kinship ties and a child's attachment to the extended family should be preserved if possible;
- (f) the cultural identity of [A]boriginal children should be preserved;
- (g) decisions relating to children should be made and implemented in a timely manner.

[27] NIL/TU,O must also provide its statutory services in accordance with the service delivery principles listed in s. 3 of the Act:

- (a) families and children should be informed of the services available to them and encouraged to participate in decisions that affect them;
- (b) [A]boriginal people should be involved in the planning and delivery of services to [A]boriginal families and their children;
- (c) services should be planned and provided in ways that are sensitive to the needs and the cultural, racial and religious heritage of those receiving the services;
- (d) services should be integrated, wherever possible and appropriate, with services provided by government ministries, community agencies and Community Living British Columbia established under the *Community Living Authority Act*;

protection et le bien-être des enfants, et elle doit respecter les principes suivants (art. 2) :

[TRADUCTION]

- a) les enfants ont le droit d'être protégés contre la négligence et les mauvais traitements ou les risques de mauvais traitements;
- b) la famille est le milieu privilégié pour le soin et l'éducation des enfants, et la responsabilité de protéger les enfants incombe principalement aux parents;
- c) si, grâce aux services d'aide disponibles, une famille peut offrir à l'enfant un milieu sûr et stimulant, il convient d'offrir ces services;
- d) l'opinion de l'enfant doit être prise en compte lorsque des décisions à son sujet sont prises;
- e) les liens de parenté de l'enfant et son attachement à sa famille élargie doivent être préservés dans la mesure du possible;
- f) l'identité culturelle des enfants autochtones doit être préservée;
- g) les décisions concernant les enfants doivent être prises et mises en œuvre dans les meilleurs délais.

[27] NIL/TU,O doit également fournir ses services conformément aux principes applicables à la prestation des services énumérés à l'art. 3 de la Loi :

[TRADUCTION]

- a) les familles et les enfants doivent être informés des services dont ils peuvent bénéficier et il convient de les encourager à participer aux décisions qui les concernent;
- b) les Autochtones doivent participer à la planification et à la prestation des services offerts aux familles et aux enfants autochtones;
- c) dans la planification et la prestation des services, il faut tenir compte des besoins et du patrimoine culturel, racial et religieux des bénéficiaires;
- d) s'il est possible et opportun de le faire, les services doivent être intégrés aux services offerts par les ministères, par les organismes communautaires et par Community Living British Columbia, créée aux termes de la *Community Living Authority Act*;

(e) the community should be involved, wherever possible and appropriate, in the planning and delivery of services, including preventive and support services to families and children.

[28] In addition, NIL/TU,O is bound by the factors that, according to the Act, define the “best interests of a child”, namely the child’s safety, physical and emotional needs, level of development, cultural, racial, linguistic and religious heritage; the importance of continuity in the child’s care; the quality of the relationship between the child and his or her parent or other person; the effect of maintaining that relationship; the child’s views; and the effect on the child in the event of a delayed decision (s. 4(1)). If a child is Aboriginal, the importance of preserving the child’s cultural identity must also be considered when determining what is in his or her best interests (s. 4(2)). It is of note that under s. 71(3) of the Act, when an Aboriginal child is in care, priority must be given to placing the child with the child’s extended family, a family within the child’s Aboriginal cultural community, or another Aboriginal family. Alternative placement options are considered only if these parameters cannot be met.

[29] The specific statutory powers delegated to NIL/TU,O by the province are set out in a “Delegation Matrix” appended to the 2004 Agreement. There are several categories of delegated authority. Most of the NIL/TU,O employees exercising delegated authority operate at the lower category, category 12, which means that they can provide support services for families, administer voluntary care and special needs agreements, and establish residential resources for children in care. Some employees have category 13 authority, which gives them the responsibility for guardianship of children and youth in continuing custody in addition to the lower category powers.

[30] None of NIL/TU,O’s employees have category 14 or 15 authority, which are the highest levels contemplated by the regime. Practitioners

e) la collectivité doit participer, lorsqu’il est possible et opportun qu’elle le fasse, à la planification et à la prestation des services, y compris les services de prévention et d’aide aux familles et aux enfants.

[28] En outre, NIL/TU,O est liée par les facteurs qui, selon la Loi, définissent [TRADUCTION] « l’intérêt supérieur de l’enfant », c’est-à-dire la sécurité de l’enfant, ses besoins physiques et affectifs, son niveau de développement, son patrimoine culturel, racial, linguistique et religieux; l’importance de la continuité des soins à l’enfant; la qualité de la relation entre l’enfant et son père, sa mère ou une autre personne; l’effet du maintien de cette relation; l’opinion de l’enfant, et les répercussions que peut avoir sur l’enfant le retard à prendre une décision (par. 4(1)). Si l’enfant est Autochtone, l’importance de préserver son identité culturelle doit également être prise en considération dans la détermination de ce qui est dans son intérêt supérieur (par. 4(2)). Il convient de souligner que, selon le par. 71(3) de la Loi, lorsqu’un enfant autochtone est pris en charge, il est préférable de le confier à sa famille élargie, à une famille vivant dans sa collectivité culturelle ou à une autre famille autochtone. Ce n’est qu’à défaut de pouvoir respecter ces paramètres que d’autres solutions de placement peuvent être envisagées.

[29] Les pouvoirs prévus par la Loi que la province délègue à NIL/TU,O sont expressément énoncés dans une [TRADUCTION] « matrice de délégation » jointe à l’entente de 2004. Il existe plusieurs catégories de pouvoirs délégués. La plupart des employés de NIL/TU,O exercent des pouvoirs délégués de la catégorie la plus basse, la catégorie 12, ce qui signifie qu’ils peuvent offrir des services d’aide aux familles, administrer des ententes de garde volontaire et des ententes concernant des besoins spéciaux, et établir des ressources résidentielles à l’intention des enfants pris en charge. Certains employés exercent des pouvoirs de la catégorie 13, ce qui leur donne, en plus des pouvoirs de la catégorie la plus basse, la responsabilité de la tutelle des enfants et des adolescents placés sous garde continue.

[30] Aucun des employés de NIL/TU,O n’exerce des pouvoirs de catégorie 14 ou 15, les catégories les plus élevées au sein du régime. Les praticiens

with category 15 authority are the only ones who are authorized to provide the full range of child protection services set out in the Act, including the apprehension of children in need of protection. Category 14 is reserved for new child protection workers who operate under the supervision of a category 15 practitioner. Therefore, when a child in NIL/TU,O's care is in need of protection, an issue that exists in approximately 20 to 30 percent of NIL/TU,O's files, NIL/TU,O employees have no authority to provide the necessary services.

[31] In all cases, a director under the Act can intervene to ensure NIL/TU,O's compliance with the Act (2004 Agreement, art. 4.3). When a director and NIL/TU,O disagree as to a child's safety or placement or as to the provision of services, the director's decision is paramount (2004 Agreement, art. 14.2). The director is also empowered to revoke, unilaterally, NIL/TU,O's delegated authority upon written notice (2004 Agreement, art. 18.5).

[32] The 2004 Agreement requires that, in addition to delivering delegated services in accordance with the Act, NIL/TU,O must comply with the Aboriginal Operational and Practice Standards and Indicators ("AOPSI") (2004 Agreement, arts. 4.2 and 4.5). The AOPSI were developed collaboratively by the Executive Directors of Aboriginal child and family service agencies, the Department of Indian Affairs and Northern Development, British Columbia's Ministry for Children and Families, and the Caring for First Nations Children Society. They prescribe the "readiness criteria" that must be met before an Aboriginal child and family services agency receives delegated authority under the Act, and set out practice standards that govern the provision of services by Aboriginal agencies, some of which address the unique circumstances of Aboriginal children (see standards 4, 11 and 15).

de catégorie 15 sont les seuls autorisés à offrir la gamme complète des services de protection de l'enfance énoncés dans la Loi, notamment l'apprehension des enfants ayant besoin de protection. La catégorie 14 est réservée aux nouveaux préposés à la protection de l'enfance qui travaillent sous la supervision d'un praticien de catégorie 15. C'est donc dire que lorsqu'un enfant pris en charge par NIL/TU,O a besoin de protection, un problème qui se pose dans environ 20 à 30 pour 100 des dossiers de NIL/TU,O, les employés de NIL/TU,O n'ont aucun pouvoir pour offrir les services nécessaires.

[31] Dans tous les cas, un directeur désigné sous le régime de la Loi peut intervenir pour s'assurer que NIL/TU,O respecte la Loi (entente de 2004, art. 4.3). Lorsqu'un directeur et NIL/TU,O ne s'entendent pas au sujet de la sécurité ou du placement d'un enfant, ou quant à la prestation des services, la décision du directeur prévaut (entente de 2004, art. 14.2). Le directeur a également le pouvoir de révoquer unilatéralement, par un préavis écrit, les pouvoirs délégués à NIL/TU,O (entente de 2004, art. 18.5).

[32] L'entente de 2004 exige que NIL/TU,O respecte les normes et indicateurs de pratique et de fonctionnement autochtones (Aboriginal Operational and Practice Standards and Indicators (« AOPSI »), en plus d'assurer la prestation des services délégués conformément à la Loi (entente de 2004, art. 4.2 et 4.5). Les AOPSI sont nés d'une collaboration entre les directeurs généraux d'agences de services à l'enfance et à la famille autochtones, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, le ministre responsable des enfants et des familles de la Colombie-Britannique, et la société Caring for First Nations Children Society. Ils prescrivent les [TRADUCTION] « critères de préparation » auxquels doit satisfaire une agence de services à l'enfance et à la famille avant que des pouvoirs lui soient délégués en vertu de la Loi et énoncent les normes de pratique qui régissent la prestation des services par les agences autochtones, certaines de ces normes visant la situation particulière des enfants autochtones (voir les normes 4, 11 et 15).

[33] In addition to its delegated powers, NIL/TU,O's goals include the delivery of services that are not provided for in the Act. These non-statutory services include after-school programs designed to increase children's appreciation of First Nations' culture, a camp where youth learn traditional practices, youth justice initiatives that pair troubled youth with mentors and elders, and school support programs that provide mentors to children who encounter racism and discrimination. The record does not, as the Court of Appeal pointed out, establish the extent to which these activities form part of NIL/TU,O's day-to-day operations.

[34] NIL/TU,O receives both provincial and federal funding. Before the province delegated to NIL/TU,O some of its authority to provide child welfare services to the Collective First Nations, the federal funds now paid to NIL/TU,O were allocated to the province pursuant to a memorandum of understanding between the federal and provincial governments. The memorandum did not, as the Chief Justice and Fish J. suggest, delegate regulatory or legislative power from the federal to provincial government. Rather, it simply confirmed that the province is responsible for administering the Act for the benefit of "Indian" children under nineteen, and affirmed the parties' understanding that the federal government would reimburse the province for the cost of providing certain services to certain "Indian" children (Memorandum of Understanding, arts. 1.1 and 4.1). The province currently pays NIL/TU,O for those services that are ineligible for federal funding (2004 Agreement, art. 15.6).

[35] Indeed, 65 percent of NIL/TU,O's funding now comes directly from the federal government. Pursuant to federal Program Directives 20-1, the federal government pays for the statutory services NIL/TU,O provides to eligible children in accordance with the following principles:

[33] En plus d'exercer ses pouvoirs délégués, NIL/TU,O a notamment pour objet de fournir des services qui ne sont pas prévus par la Loi. Parmi ces services, mentionnons les activités extra-scolaires destinées à sensibiliser davantage les enfants à la culture des Premières Nations, un camp où les adolescents peuvent apprendre les pratiques traditionnelles, les initiatives sur la justice pour les jeunes qui permettent de jumeler des jeunes en difficulté à des mentors et à des aînés, et les services de programmes de soutien scolaire qui offrent la possibilité de désigner des mentors aux enfants confrontés au racisme et à la discrimination. Le dossier ne précise pas, comme l'a souligné la Cour d'appel, dans quelle mesure ces activités font partie des activités quotidiennes de NIL/TU,O.

[34] NIL/TU,O reçoit du financement tant de la province que du fédéral. Avant que la province ne délègue à NIL/TU,O certains de ses pouvoirs en matière de prestation de services d'aide à l'enfance au regroupement des premières nations, les fonds fédéraux actuellement versés à NIL/TU,O étaient attribués à la province conformément à un protocole d'entente entre le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial. En vertu de ce protocole d'entente, le pouvoir de réglementer ou de légiférer du gouvernement fédéral n'a pas été délégué au gouvernement provincial, comme l'indiquent la Juge en chef et le juge Fish. Ce protocole d'entente a plutôt simplement confirmé le fait que la province est responsable de l'application de la Loi dans l'intérêt des enfants « indiens » de moins de 19 ans, et a établi que les parties s'entendaient pour que le gouvernement fédéral rembourse à la province le coût de la prestation de certains services à certains enfants [TRADUCTION] « indiens » (Protocole d'entente, art. 1.1 et 4.1). La province rembourse actuellement à NIL/TU,O les services qui ne sont pas admissibles au financement fédéral (entente de 2004, art. 15.6).

[35] En fait, 65 pour 100 du financement versé à NIL/TU,O provient directement du gouvernement fédéral. La Directive de programme 20-1 du gouvernement fédéral prévoit que ce dernier supporte le coût des services prévus par la Loi que NIL/TU,O offre aux enfants admissibles, conformément aux principes suivants :

- | | |
|---|--|
| <p>6.1 The [Department of Indian Affairs] is committed to the expansion of First Nations Child and Family Services on reserve to a level comparable to the services provided off reserve in similar circumstances. . . .</p> <p>6.2 The department will support the creation of Indian designed, controlled and managed services.</p> <p>6.3 The department will support the development of Indian standards for those services, and will work with Indian organizations to encourage their adoption by provinces/territor[ies].</p> <p>6.4 This expansion of First Nations Child and Family Services (FNCFS) will be gradual as funds become available and First Nations are prepared to negotiate the establishment of new services or the take-over of existing services.</p> <p>6.5 <u>Provincial child and family services legislation is applicable on reserves and will form the basis for this expansion. It is the intention of the department to include the provinces in the process and as party to agreements.</u> [Emphasis added.]</p> | <p>6.1 Le [Ministère des Affaires indiennes] s'est engagé à élargir les services d'aide à l'enfance et à la famille des Premières Nations dans les réserves, de manière qu'ils soient comparables aux services offerts hors des réserves dans des circonstances analogues. . . .</p> <p>6.2 Le Ministère appuiera la création de services conçus, contrôlés et gérés par les Indiens.</p> <p>6.3 Le Ministère aidera en outre les Indiens à élaborer des normes pour ces services et travaillera conjointement avec les organismes indiens à encourager les provinces/territoires à les adopter.</p> <p>6.4 Cet élargissement des Services d'aide à l'enfance et à la famille des Premières Nations (SAEFPN) se fera graduellement, à mesure que les fonds sont disponibles et que les Premières Nations sont disposées à négocier la création de nouveaux services ou à assumer les services actuels.</p> <p>6.5 <u>La législation provinciale sur l'enfance et la famille s'applique aux réserves et sera à la base de cet élargissement. Le ministère a l'intention d'inclure les provinces dans ce processus et comme signataires des ententes.</u> [Je souligne.]</p> |
|---|--|

[36] What, then, does all this tell us about the nature of NIL/TU,O's operations? Clearly NIL/TU,O is regulated exclusively by the province, and its employees exercise exclusively provincial delegated authority. This complex operational scheme was undoubtedly created for the benefit of the Collective First Nations. The child welfare services that NIL/TU,O offers are provided primarily by Aboriginal employees to Aboriginal clients and are designed to protect, preserve and benefit the distinct cultural, physical and emotional needs of the children and families of the Collective First Nations. NIL/TU,O serves as the child welfare agency for this community.

[37] NIL/TU,O argues that this distinctively Aboriginal component of its service delivery methodology alters the nature of its operations and activities such that it is a federal undertaking, service or business for the purpose of allocating labour relations jurisdiction. In my view, it does not.

[36] Que nous dit donc tout cela au sujet de la nature de l'entreprise de NIL/TU,O? Il est clair que NIL/TU,O est exclusivement réglementée par la province et que ses employés exercent des pouvoirs délégués de compétence exclusivement provinciale. Cette structure opérationnelle complexe a sans doute été créée en faveur du regroupement des premières nations. Les services d'aide à l'enfance qu'offre NIL/TU,O sont principalement dispensés par des employés autochtones à des clients autochtones et ils visent à protéger, préserver et servir les besoins culturels, physiques et émotionnels distincts des enfants et des familles du regroupement des premières nations. NIL/TU,O agit à titre d'agence d'aide à l'enfance pour cette communauté.

[37] NIL/TU,O prétend que le caractère typiquement autochtone de la prestation de ses services modifie la nature de son entreprise et de ses activités de sorte qu'elle est une entreprise, un service ou une affaire de compétence fédérale pour ce qui est de l'attribution de la compétence en matière de relations de travail. À mon avis, ce n'est pas le cas.

[38] Provincial competence over child welfare is exercised in British Columbia through the *Child, Family and Community Service Act*, and NIL/TU,O's operations are wholly regulated by it. NIL/TU,O is a fully integrated part of this provincial regulatory regime, pursuant to authority that is delegated, circumscribed and supervised by provincial officials. As an organization, it is directly subject to the province's oversight, and NIL/TU,O's employees are directly accountable to the provincial directors, who are empowered to intervene when necessary to ensure statutory compliance. Provincial child welfare workers are, in fact, required to step in when one of NIL/TU,O's cases involves child protection issues since NIL/TU,O's employees are not authorized to provide protection services. Moreover, NIL/TU,O's Constitution and the 2004 Agreement recognize the Act as the statutory authority governing the Society's primary task, namely providing statutory child welfare services. When fulfilling this task, NIL/TU,O must always operate with the Act's two paramount considerations in mind — the safety and well-being of children — and must always comply with the Act as a whole. The province, therefore, retains ultimate decision-making control over NIL/TU,O's operations.

[39] None of this detracts from NIL/TU,O's distinct character as a child welfare organization for Aboriginal communities. But the fact that it serves these communities cannot take away from its essential character as a child welfare agency that is in all respects regulated by the province. Neither the cultural identity of NIL/TU,O's clients and employees, nor its mandate to provide culturally-appropriate services to Aboriginal clients, displaces the operating presumption that labour relations are provincially regulated. As the Court of Appeal pointed out, social services must, in order to be effective, be geared to the target clientele. This attempt to provide meaningful services to a particular community, however, cannot oust primary provincial jurisdiction over the service providers' labour relations. NIL/TU,O's function is unquestionably a provincial one.

[38] L'exercice de la compétence provinciale en matière d'aide à l'enfance en Colombie-Britannique passe par la *Child, Family and Community Service Act* et les activités de NIL/TU,O sont entièrement réglementées par cette loi. NIL/TU,O fait partie intégrante de ce régime réglementaire provincial, en vertu du pouvoir qui est délégué, limité et supervisé par les agents provinciaux. Cette organisation fait l'objet d'une supervision directe de la province et les employés de NIL/TU,O sont directement comptables envers les directeurs provinciaux, lesquels peuvent intervenir au besoin pour s'assurer du respect de la Loi. En fait, les intervenants provinciaux en services d'aide à l'enfance sont tenus d'intervenir lorsqu'un dossier de NIL/TU,O comporte des questions de protection de l'enfant puisque les employés de NIL/TU,O ne sont pas autorisés à fournir des services de protection. De plus, la loi constitutive de NIL/TU,O et l'entente de 2004 reconnaissent que la Loi est l'instrument qui chapeaute la principale tâche de NIL/TU,O, soit la prestation des services d'aide à l'enfance. Lorsqu'elle s'acquitte de cette tâche, NIL/TU,O doit toujours garder à l'esprit les deux principales considérations de la Loi — la sécurité et le bien-être des enfants — et elle doit toujours respecter la Loi dans son ensemble. La province conserve donc le pouvoir décisionnel final sur les activités de NIL/TU,O.

[39] Rien de tout cela ne change le caractère distinct de NIL/TU,O à titre d'organisation d'aide à l'enfance pour les communautés autochtones. Mais le fait qu'elle serve ces communautés ne peut lui faire perdre sa nature essentielle d'agence d'aide à l'enfance qui est réglementée à tous égards par la province. Ni l'identité culturelle des clients et des employés de NIL/TU,O, ni son mandat qui consiste à fournir à ses clients autochtones des services adaptés à leur culture, ne réfute la présomption selon laquelle les relations de travail sont réglementées par le gouvernement provincial. Comme l'a souligné la Cour d'appel, les services sociaux doivent, pour être efficaces, cibler une clientèle. Cette tentative de fournir des services utiles à une communauté en particulier ne peut toutefois pas écarter la compétence provinciale principale sur les relations de travail des fournisseurs de services. La fonction de NIL/TU,O est incontestablement provinciale.

[40] And while it is true that NIL/TU,O receives federal funds pursuant to a federal funding directive, an intergovernmental memorandum of understanding and the 2004 Agreement, this does not rise to the level of federal operational involvement necessary to demonstrate that NIL/TU,O is a federal undertaking, service or business. As in *Four B*, where the Court found that federal loans and subsidies did not convert the shoe manufacturing business into a federal activity, federal funding in this case does not change the nature of NIL/TU,O's operations from provincial to federal hands.

[41] In my view, British Columbia's *Child, Family and Community Service Act*, by expressly recognizing, affirming and giving practical meaning to the unique rights and status of Aboriginal people in the child welfare context, and by expressly respecting Aboriginal culture and heritage, represents a commendable, constitutionally mandated exercise of legislative power. The very fact that the delivery of child welfare services is delegated to First Nations agencies marks, significantly and positively, public recognition of the particular needs of Aboriginal children and families. It seems to me that this is a development to be encouraged in the provincial sphere, not obstructed.

[42] Today's constitutional landscape is painted with the brush of co-operative federalism (*Husky Oil Operations Ltd. v. Minister of National Revenue*, [1995] 3 S.C.R. 453, at para. 162, per Iacobucci J.; *Multiple Access Ltd. v. McCutcheon*, [1982] 2 S.C.R. 161; *Reference re Firearms Act*, 2000 SCC 31, [2000] 1 S.C.R. 783; *Kitkatla Band v. British Columbia (Minister of Small Business, Tourism and Culture)*, 2002 SCC 31, [2002] 2 S.C.R. 146; *Fédération des producteurs de volailles du Québec v. Pelland*, 2005 SCC 20, [2005] 1 S.C.R. 292; *Canadian Western Bank*, at paras. 21-24; *Consolidated Fastfrate*, at paras. 29-30). A co-operative approach accepts the inevitability of overlap between the exercise of federal and provincial competencies.

[40] Et même s'il est vrai que NIL/TU,O bénéficie de fonds fédéraux en vertu d'une directive sur le financement fédéral, d'un protocole d'entente intergouvernemental et de l'entente de 2004, cela ne la place pas au niveau de participation fédérale nécessaire pour démontrer que NIL/TU,O est une entreprise, un service ou une affaire de compétence fédérale. Comme dans l'arrêt *Four B*, où la Cour a conclu que des prêts et des subventions du fédéral ne font pas de la fabrication de chaussures une activité fédérale, le financement fédéral en l'espèce ne change pas la nature provinciale des activités de NIL/TU,O.

[41] À mon avis, en reconnaissant et en confirmant les droits et le statut uniques des Autochtones dans le contexte de l'aide à l'enfance, en donnant expressément un sens pratique à ces droits et à ce statut, et en respectant expressément la culture et l'héritage des Autochtones, la *Child, Family and Community Service Act* de la Colombie-Britannique représente un exercice du pouvoir législatif à la fois louable et imposé par la Constitution. Le fait que la prestation des services d'aide à l'enfance soit déléguée à des agences des Premières Nations démontre, de manière importante et positive, une reconnaissance publique des besoins particuliers des enfants et des familles autochtones. Il me semble s'agir là d'une initiative qui doit être encouragée dans la sphère de compétence provinciale et non pas entravée.

[42] Le paysage constitutionnel actuel a pris une teinte de fédéralisme coopératif (*Husky Oil Operations Ltd. c. Ministre du Revenu national*, [1995] 3 R.C.S. 453, par. 162, le juge Iacobucci; *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161; *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu*, 2000 CSC 31, [2000] 1 R.C.S. 783; *Bande Kitkatla c. Colombie-Britannique (Ministre des Petites et moyennes entreprises, du Tourisme et de la Culture)*, 2002 CSC 31, [2002] 2 R.C.S. 146; *Fédération des producteurs de volailles du Québec c. Pelland*, 2005 CSC 20, [2005] 1 R.C.S. 292; *Banque canadienne de l'Ouest*, par. 21-24; *Consolidated Fastfrate*, par. 29-30). En adoptant une approche de coopération face au fédéralisme, il faut inévitablement accepter un chevauchement entre l'exercice des compétences fédérales et provinciales.

[43] NIL/TU,O's operational features are painted with the same co-operative brush. The agency exists because of a sophisticated and collaborative effort by the Collective First Nations, the government of British Columbia and the federal government to respond to the particular needs of the Collective First Nations' children and families. This effort has resulted in a detailed and integrated operational matrix comprised of NIL/TU,O's Constitution and by-laws, a tripartite delegation agreement, an inter-governmental memorandum of understanding, a set of Aboriginal practice standards, a federal funding directive and provincial legislation, all of which govern the provision of child welfare services by NIL/TU,O in a manner that respects and protects the Collective First Nations' traditional values.

[44] By virtue of the memorandum of understanding and the tripartite agreement, the federal government actively endorsed the province's oversight of the delivery of child welfare services to Aboriginal children in the province, including those services provided by NIL/TU,O to the Collective First Nations. I see this neither as an abdication of regulatory responsibility by the federal government nor an inappropriate usurpation by the provincial one. It is, instead, an example of flexible and co-operative federalism at work and at its best.

[45] The essential nature of NIL/TU,O's operation is to provide child and family services, a matter within the provincial sphere. Neither the presence of federal funding, nor the fact that NIL/TU,O's services are provided in a culturally sensitive manner, in my respectful view, displaces the overriding provincial nature of this entity. The community for whom NIL/TU,O operates as a child welfare agency does not change *what* it does, namely, deliver child welfare services. The designated beneficiaries may and undoubtedly should affect how those services are delivered, but they do not change the fact that the delivery of child welfare services, a provincial undertaking, is what it essentially does.

[43] Les caractéristiques opérationnelles de NIL/TU,O ont pris la même teinte de fédéralisme coopératif. L'existence de l'agence tient à un effort concerté et complexe du regroupement des premières nations, du gouvernement de la Colombie-Britannique et du gouvernement fédéral en vue de répondre aux besoins particuliers des enfants et des familles du regroupement des premières nations. Cet effort a abouti à un régime opérationnel exhaustif et intégré composé de la loi et des règlements constitutifs de NIL/TU,O, d'une entente de délégation tripartite, d'un protocole d'entente intergouvernemental, d'un ensemble de normes de pratique autochtones, d'une directive sur le financement fédéral et de la législation provinciale, le tout régissant la prestation des services d'aide à l'enfance par NIL/TU,O d'une manière qui respecte et protège les valeurs traditionnelles du regroupement des premières nations.

[44] Aux termes du protocole d'entente et de l'entente tripartite, le gouvernement fédéral a activement approuvé la supervision, exercée par la province, de la prestation de services d'aide à l'enfance aux enfants autochtones de la province, y compris ceux que NIL/TU,O dispense au regroupement des premières nations. Je ne vois là ni une abdication, par le gouvernement fédéral, de ses responsabilités en matière de réglementation, ni une appropriation induite par le gouvernement provincial. Il s'agit plutôt d'un exemple du fédéralisme souple et coopératif à son meilleur.

[45] La nature essentielle des activités de NIL/TU,O consiste à fournir des services aux enfants et aux familles, une question qui relève de la compétence provinciale. La présence de financement fédéral et le fait que les services de NIL/TU,O visent à répondre à des besoins précis sur le plan culturel ne changent pas, à mon avis, la nature manifestement provinciale de cette entité. La communauté visée par les activités de NIL/TU,O à titre d'agence d'aide à l'enfance ne change pas *ce qu'elle* fait, soit offrir des services d'aide à l'enfance. Les bénéficiaires visés peuvent et devraient sans doute influencer sur la façon dont ces services sont rendus, mais ils ne changent rien au fait que la prestation de services d'aide à l'enfance, une entreprise provinciale, est essentiellement la fonction de NIL/TU,O.

[46] And neither the nature of NIL/TU,O's operation nor the jurisprudence calls for an inquiry into the "core of Indianness" in this appeal. The *Northern Telecom/Four B* principles clearly and conclusively confirm that NIL/TU,O is a provincial undertaking. The past 85 years of labour jurisprudence confirms that no further or alternate analysis is required. The presumption in favour of provincial jurisdiction over labour relations, therefore, remains operative in this case.

[47] I would therefore dismiss the appeal with costs.

The reasons of McLachlin C.J. and Binnie and Fish J.J. were delivered by

[48] THE CHIEF JUSTICE AND FISH J. — The appellant provides child welfare services to Aboriginal children and families in British Columbia. The issue before the Court is whether the labour relations of the society are governed by provincial or federal labour legislation. Normally the provinces have jurisdiction over labour relations under s. 92(16) of the *Constitution Act, 1867*. However, the federal government has jurisdiction over matters relating to Indians and lands reserved for Indians under s. 91(24).

[49] The courts and the Labour Relations Board below disagreed on whether the Indian content of NIL/TU,O's operations attracted federal jurisdiction over labour relations. The British Columbia Labour Relations Board found that it did not ((2006), 122 C.L.R.B.R. (2d) 174), certifying the British Columbia Government and Service Employees' Union as the bargaining agent of NIL/TU,O under the *Labour Relations Code*, R.S.B.C. 1996, c. 244. Upon review, the Supreme Court of British Columbia found that it did (2007 BCSC 1080, 76 B.C.L.R. (4th) 322). On appeal, the British Columbia Court of Appeal concluded that nothing in the design of NIL/TU,O's operation, services, or

[46] De plus, ni la nature des activités de NIL/TU,O ni la jurisprudence n'exigent un examen portant sur l'« indianité » dans le cadre du présent pourvoi. Les principes établis dans *Four B* et dans *Northern Telecom* confirment de façon claire et concluante que NIL/TU,O est une entreprise provinciale. Au cours des 85 dernières années, la jurisprudence en matière de relations de travail confirme qu'il n'est pas nécessaire de procéder à une analyse supplémentaire ou différente. La présomption en faveur de la compétence provinciale en matière de relations de travail continue de s'appliquer en l'espèce.

[47] Je suis donc d'avis de rejeter le pourvoi avec dépens.

Version française des motifs de la juge en chef McLachlin et des juges Binnie et Fish rendus par

[48] LA JUGE EN CHEF ET LE JUGE FISH — L'appelante fournit des services d'aide à l'enfance aux enfants et aux familles autochtones de la Colombie-Britannique. La question en litige dans le présent pourvoi est de savoir si les relations de travail de la société appelante sont régies par les textes législatifs provinciaux ou fédéraux. Habituellement, les provinces ont compétence en matière de relations de travail en vertu du par. 92(16) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Cependant, aux termes du par. 91(24), le gouvernement fédéral a compétence sur toute matière relative aux Indiens et aux terres réservées aux Indiens.

[49] Les tribunaux et la Labour Relations Board n'étaient pas d'accord quant à savoir si le contenu indien des activités de NIL/TU,O relevait de la compétence fédérale en matière de relations de travail. La British Columbia Labour Relations Board a conclu que ce n'était pas le cas ((2006), 122 C.L.R.B.R. (2d) 174) et a accrédité le British Columbia Government and Service Employees' Union à titre d'agent négociateur de NIL/TU,O en vertu du *Labour Relations Code*, R.S.B.C. 1996, ch. 244. Après examen, la Cour suprême de la Colombie-Britannique est arrivée à une conclusion contraire (2007 BCSC 1080, 76 B.C.L.R. (4th) 322). En appel, la Cour d'appel de la Colombie-Britannique a conclu que les activités, les

constitutive legislation ousted the provincial jurisdiction over labour relations (2008 BCCA 333, 81 B.C.L.R. (4th) 318). It therefore resolved the jurisdictional conflict in favour of the province.

[50] We agree with Justice Abella that provincial labour law applies to the appellant and that the appeal should be dismissed. However, we arrive at this conclusion by a somewhat different route.

[51] The starting point is the general rule that “Parliament has no authority over labour relations as such nor over the terms of a contract of employment; exclusive provincial competence is the rule”: *Construction Montcalm Inc. v. Minimum Wage Commission*, [1979] 1 S.C.R. 754, per Beetz J., at p. 768.

[52] To this general rule there is an exception for operations that are “an integral part of [the federal government’s] primary competence over some other single federal subject”: *Construction Montcalm*, at p. 768.

[53] Justice Beetz in *Construction Montcalm* explained that one approaches the question of a possible exception from provincial jurisdiction by asking whether “the normal or habitual activities of the [operation] as . . . ‘a going concern’” fall within the primary competence of the federal government over a particular matter (p. 769). This is called the functional test.

[54] The purpose of the functional test is thus to determine whether the federal government has exclusive labour relations jurisdiction over a specific activity. As the Court explained in *Four B Manufacturing Ltd. v. United Garment Workers of America*, [1980] 1 S.C.R. 1031, at p. 1047:

The functional test is a particular method of applying a more general rule namely, that exclusive federal jurisdiction over labour relations arises only if it can

services ou la loi constitutive de NIL/TU,O n’écartaient pas la compétence provinciale à l’égard des relations de travail (2008 BCCA 333, 81 B.C.L.R. (4th) 318). Elle a donc résolu le conflit de compétence en faveur de la province.

[50] Nous sommes d’accord avec la juge Abella pour dire que les lois ouvrières provinciales s’appliquent à l’appelante et que le pourvoi devrait être rejeté. Toutefois, la voie que nous employons pour parvenir à cette conclusion est quelque peu différente.

[51] Nous prenons comme point de départ la règle générale suivant laquelle « les relations de travail comme telles et les termes d’un contrat de travail ne relèvent pas de la compétence du Parlement; les provinces ont une compétence exclusive dans ce domaine » : *Construction Montcalm Inc. c. Commission du salaire minimum*, [1979] 1 R.C.S. 754, le juge Beetz, p. 768.

[52] La règle générale comporte une exception à l’égard des activités qui font « partie intégrante de [la] compétence principale [du gouvernement fédéral] sur un autre sujet » : *Construction Montcalm*, p. 768.

[53] Dans l’arrêt *Construction Montcalm*, le juge Beetz a expliqué qu’il faut aborder la possibilité d’une exception à la compétence provinciale en se demandant si « les activités normales ou habituelles de l’affaire en tant qu’“entreprise active” » relèvent de la compétence principale du gouvernement fédéral sur une matière en particulier (p. 769). C’est ce qu’on appelle le critère fonctionnel.

[54] Le critère fonctionnel nous permet donc de déterminer si le gouvernement fédéral a, en matière de relations de travail, une compétence exclusive sur une activité donnée. Comme la Cour l’a expliqué dans l’arrêt *Four B Manufacturing Ltd. c. Travailleurs unis du vêtement d’Amérique*, [1980] 1 R.C.S. 1031, à la p. 1047 :

Le critère fonctionnel est une méthode particulière d’application d’une règle plus générale, savoir, que la compétence fédérale exclusive en matière de relations de

be shown that such jurisdiction forms an integral part of primary federal jurisdiction over some other federal object

When the test looks at the “normal or habitual” activities of an entity, it looks to whether those activities implicate the protected core of a federal head of power under the *Constitution Act, 1867*. As Dickson J. (as he then was) stated in *Northern Telecom Ltd. v. Communications Workers of Canada*, [1980] 1 S.C.R. 115, at p. 133, the focus is on the “practical and functional relationship of [the activity] to the core federal undertaking”.

[55] There is no dispute the power over Indians under s. 91(24) has been held to contain a protected core of federal competency that provincial legislation cannot touch: see *Paul v. British Columbia (Forest Appeals Commission)*, 2003 SCC 55, [2003] 2 S.C.R. 585, and *Dick v. The Queen*, [1985] 2 S.C.R. 309. As Lamer C.J. wrote for the majority in *Delgamuukw v. British Columbia*, [1997] 3 S.C.R. 1010, at para. 181:

. . . as I mentioned earlier, s. 91(24) protects a core of federal jurisdiction even from provincial laws of general application, through the operation of the doctrine of interjurisdictional immunity. That core has been described as matters touching on “Indianness” or the “core of Indianness” (*Dick, supra*, at pp. 326 and 315; also see *Four B, supra*, at p. 1047 and *Francis, supra*, at pp. 1028-29).

[56] Unlike Abella J., we conclude the central question is whether the operation at issue falls within the protected “core of Indianness” under s. 91(24) of the *Constitution Act, 1867*, and hence under federal jurisdiction. The starting point is the general rule that labour issues fall within provincial jurisdiction. The only question is whether this case falls within the exception to this rule, i.e., whether applying a functional test, the activity falls within the core of a federal power that is protected from

travail n'existe que si l'on peut établir qu'elle fait partie intégrante de sa compétence principale sur une autre matière fédérale . . .

L'application de ce critère aux activités « normales ou habituelles » d'une entité vise à déterminer si ces activités se rattachent au contenu essentiel d'un chef de compétence fédéral protégé aux termes de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Comme le juge Dickson (plus tard juge en chef) l'a affirmé dans l'arrêt *Northern Telecom Ltée c. Travailleurs en communication du Canada*, [1980] 1 R.C.S. 115, à la p. 133, l'examen porte sur « le lien pratique et fonctionnel entre [l'activité] et l'entreprise fédérale principale ».

[55] Les parties ne contestent pas le fait qu'il a été décidé que le pouvoir fédéral sur les Indiens prévu au par. 91(24) comporte un contenu essentiel protégé de compétence fédérale que les lois provinciales ne peuvent toucher : voir *Paul c. Colombie-Britannique (Forest Appeals Commission)*, 2003 CSC 55, [2003] 2 R.C.S. 585, et *Dick c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 309. Comme l'a écrit le juge en chef Lamer au nom de la majorité dans *Delgamuukw c. Colombie-Britannique*, [1997] 3 R.C.S. 1010, au par. 181 :

. . . comme je l'ai mentionné plus tôt, le par. 91(24) protège l'essentiel de la compétence du fédéral, même contre les lois provinciales d'application générale, par l'application du principe de l'exclusivité des compétences. Il a été dit que ces éléments essentiels se rapportent à des questions touchant à la « quiddité indienne » ou au « fondement même de la quiddité indienne » (*Dick*, précité, aux pp. 326 et 315; voir aussi *Four B*, précité, à la p. 1047 et *Francis*, précité, aux pp. 1028 et 1029).

[56] Contrairement à la juge Abella, nous concluons que la question principale est de savoir si les activités en cause relèvent du « contenu essentiel de l'indianité » protégé par le par. 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, et par conséquent, de la compétence fédérale. Le point de départ est la règle générale suivant laquelle les questions de relations de travail relèvent de la compétence provinciale. La seule question est de savoir si la présente affaire est une exception à la règle, c'est-à-dire si l'application

provincial legislation. As Dickson J. summarized the matter in *Northern Telecom*, at p. 133:

. . . the first step is to determine whether a core federal undertaking is present and the extent of that core undertaking. Once that is settled, it is necessary to look at the particular subsidiary operation . . . to look at the “normal or habitual activities” of that department as “a going concern”, and the practical and functional relationship of those activities to the core federal undertaking.

[57] In *Four B*, the Court, *per* Beetz J., affirmed that the functional test is merely a particular method of applying the more general rule 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” (p. 1047). However, Beetz J.’s reasons in another passage suggest that the functional test might be a preliminary step to determining whether the activity forms an integral part of primary federal jurisdiction:

Given this general rule, and assuming for the sake of argument that the functional test is not conclusive for the purposes of this case, the first question which must be answered in order to deal with appellant’s submissions is whether the power to regulate the labour relations in issue forms an integral part of primary federal jurisdiction over Indians and Lands reserved for the Indians. [p. 1047]

In application, however, Beetz J. went directly to a discussion of the scope of the “core of Indianness” and whether the activity at issue fell within that core. He concluded that it did not. He stated that “it is an oversimplification to say that the matter . . . is the civil rights of Indians”. He went on: “[N]either Indian status is at stake nor rights so closely connected with Indian status that they should be regarded as necessary incidents of status” (pp. 1047-48).

du critère fonctionnel permet de conclure que l’activité se rattache au contenu essentiel d’un pouvoir fédéral qui échappe à la législation provinciale. Le juge Dickson a résumé ainsi la question dans *Northern Telecom*, à la p. 133 :

. . . il faut d’abord se demander s’il existe une entreprise fédérale principale et en étudier la portée. Puis, il faut étudier l’exploitation accessoire concernée, [. . .] les « activités normales ou habituelles » de ce service en tant qu’« entreprise active » et le lien pratique et fonctionnel entre ces activités et l’entreprise fédérale principale.

[57] Dans l’arrêt *Four B*, le juge Beetz a affirmé au nom de la Cour que le critère fonctionnel constitue simplement une méthode particulière d’application d’une règle plus générale suivant laquelle « la compétence fédérale exclusive en matière de relations de travail n’existe que si l’on peut établir qu’elle fait partie intégrante de sa compétence principale sur une autre matière fédérale » (p. 1047). Cependant, dans un autre passage, les motifs du juge Beetz laissent croire que le critère fonctionnel pourrait être une étape préliminaire en vue de déterminer si l’activité fait partie intégrante d’une compétence fédérale principale :

Vu cette règle générale, et si l’on présume, pour les besoins de la cause, que le critère fonctionnel n’est pas décisif en l’espèce, la première question à laquelle il faut répondre pour se prononcer sur les prétentions de l’appelante est de savoir si le pouvoir de réglementer les relations de travail en question fait partie intégrante de la compétence fédérale principale sur les Indiens et les terres réservées aux Indiens. [p. 1047]

En appliquant le critère toutefois, le juge Beetz est passé directement à l’examen de la portée du « contenu essentiel de la quiddité indienne », et de la question de savoir si l’activité en cause se rattachait à ce contenu essentiel. Il a conclu que tel n’était pas le cas. Il a déclaré ce qui suit : « dire que la question à régler [. . .] est celle des droits civils des Indiens est une simplification excessive ». Puis il a ajouté : « 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 » (p. 1047-1048).

[58] Reading *Construction Montcalm* (1979), *Northern Telecom* (1980), *Four B* (1980), and *Consolidated Fastfrate Inc. v. Western Canada Council of Teamsters*, 2009 SCC 53, [2009] 3 S.C.R. 407, together, we see no reason to depart from the view that the central question is whether the operation, viewed functionally in terms of its normal and habitual activities, falls within the core of a federal head of power, in this case s. 91(24) of the *Constitution Act, 1867*.

[59] In our view, the alternative does not withstand scrutiny. Justice Abella concludes that the core of Indianness should be considered only if the functional test is inconclusive. But the essence of the functional test, described by the authorities since *Construction Montcalm*, is whether the function falls within the core of a federal power; only this can displace the presumption of provincial jurisdiction in labour matters. The two-stage test proposed by our colleague would mean that labour jurisdiction would be determined in many cases before consideration of the power under s. 91(24) is reached. With respect, deciding labour jurisdiction in a case such as this without scrutiny of the federal power hollows out the functional test as conceived on the authorities. If a court were satisfied that the operation's normal activities *look provincial* on their face, it would not need to go further.

[60] To exclude consideration of s. 91(24) would negate the federal power. Conversely, to deem any Aboriginal aspect sufficient to trigger federal jurisdiction would threaten to swallow the presumption that labour relations fall under provincial jurisdiction. The proper approach is simply to ask, as the cases consistently have, whether the Indian operation at issue, viewed functionally in terms of its normal and habitual activities, falls

[58] Si l'on examine ensemble les arrêts *Construction Montcalm* (1979), *Northern Telecom* (1980), *Four B* (1980) et *Consolidated Fastfrate Inc. c. Western Canada Council of Teamsters*, 2009 CSC 53, [2009] 3 R.C.S. 407, nous ne voyons aucune raison de nous écarter de la thèse suivant laquelle la question principale est de savoir si l'entreprise, considérée fonctionnellement du point de vue de ses activités normales et habituelles, se rattache au contenu essentiel d'un chef de compétence fédéral, en l'espèce le par. 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

[59] À notre avis, la solution contraire ne résiste pas à l'examen. La juge Abella conclut que le contenu essentiel de l'indianité ne devrait être pris en compte que si le critère fonctionnel ne s'avère pas concluant. Mais l'élément essentiel du critère fonctionnel, décrit dans la jurisprudence depuis l'arrêt *Construction Montcalm*, est de savoir si la fonction se rattache au contenu essentiel d'un pouvoir fédéral; c'est dans ce cas seulement que sera écartée la présomption de compétence provinciale en matière de relations de travail. Le critère en deux étapes que propose notre collègue signifierait que la compétence en matière de relations de travail serait dans bien des cas déterminée avant que l'on ait examiné la compétence en vertu du par. 91(24). Avec égards, cette solution anéantit le critère fonctionnel tel que le conçoit la jurisprudence puisque la compétence en matière de relations de travail est tranchée sans que soit examinée la compétence fédérale. Une fois le tribunal convaincu qu'à première vue, les activités normales d'une entreprise *semblent de nature provinciale*, il n'aurait pas à pousser plus loin l'analyse.

[60] La compétence fédérale serait niée dès lors qu'il ne serait pas tenu compte du par. 91(24). À l'inverse, accepter que tout aspect autochtone suffit pour que s'applique la compétence fédérale menacerait d'engloutir la présomption de compétence provinciale sur les relations de travail. La démarche qui s'impose consiste simplement à se demander, comme on l'a fait systématiquement dans les décisions antérieures, si les activités normales et

within the core of s. 91(24) of the *Constitution Act, 1867*.

[61] The functional analysis of the operation's activities is not a preliminary step; rather it provides the answer to whether the activity falls within the protected core. Although the Court in *Canadian Western Bank v. Alberta*, 2007 SCC 22, [2007] 2 S.C.R. 3, cautioned against getting mired in "a rather abstract discussion of 'cores' and 'vital and essential' parts" where to do so would be "to little practical effect", the Court nevertheless pointed out that such a discussion might prove necessary "for situations already covered by precedent" and, in particular, in relation to "those heads of power that deal with federal things, persons or undertakings" (para. 77). In these circumstances, following the template advanced by Dickson J. in *Northern Telecom*, the first step is to determine the extent of the core federal undertaking or power. Having done this, one asks whether, viewed functionally, the operation's activities fall within that power.

I. Scope of the Core of Section 91(24)

[62] Following the framework proposed by Dickson J. in *Northern Telecom*, the first issue is the scope of the protected core federal power implicated. In this case, it is the federal power over Indians under s. 91(24) of the *Constitution Act, 1867*.

[63] The basic test has been set out in a number of authorities. The essential question is whether the undertaking, service or enterprise to which the provincial labour legislation would apply is a federal one, viewed functionally in terms of the nature of the operation: *Northern Telecom*.

[64] In *Four B*, this Court held that the Indian operation of a business and its economic impact on the community was insufficient to characterize the

habituelles de l'entreprise indienne en cause, considérées d'un point de vue fonctionnel, se rattachent au contenu essentiel du par. 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

[61] L'analyse fonctionnelle des activités de l'entreprise ne constitue pas une étape préliminaire; elle permet plutôt de répondre à la question de savoir si l'activité relève du contenu essentiel protégé. Bien que la Cour ait indiqué, dans l'arrêt *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, 2007 CSC 22, [2007] 2 R.C.S. 3, qu'il faut se garder de s'enfermer dans « une analyse plutôt abstraite du "contenu essentiel" et des éléments "vitaux et essentiels" » lorsque cela aurait « peu d'utilité en pratique », la Cour a tout de même signalé qu'une telle analyse pourrait s'avérer nécessaire pour les « situations déjà traitées dans la jurisprudence » et, en particulier, relativement « aux chefs de compétence qui concernent les choses, personnes ou entreprises fédérales » (par. 77). Dans les circonstances, suivant le cadre d'analyse proposé par le juge Dickson dans *Northern Telecom*, la première étape consiste à déterminer la portée de l'entreprise fédérale principale ou du pouvoir fédéral principal. Cela fait, il faut se demander si les activités de l'entreprise, considérées d'un point de vue fonctionnel, relèvent de ce pouvoir.

I. Portée du contenu essentiel du par. 91(24)

[62] Suivant le cadre proposé par le juge Dickson dans *Northern Telecom*, la première question qui se pose concerne la portée du contenu essentiel protégé du pouvoir fédéral en cause. En l'espèce, il s'agit du pouvoir fédéral relatif aux Indiens prévu au par. 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

[63] Le critère fondamental a été énoncé dans un certain nombre de décisions. La question essentielle est de savoir si une entreprise, un service ou une affaire auxquels la loi ouvrière provinciale pourrait s'appliquer est de compétence fédérale, si l'on envisage d'un point de vue fonctionnel la nature de l'entreprise : *Northern Telecom*.

[64] Dans *Four B*, notre Cour a conclu que le caractère indien d'une entreprise et son impact économique sur la collectivité étaient insuffisants

operation as a federal business and bring it within the protected core of s. 91(24). The majority held that for federal labour law to apply the operations must be “so closely connected with Indian status that they should be regarded as necessary incidents of status” (p. 1048). Applying this test — which may be referred to as the “status” test — the majority of the Court rejected the view that a shoe uppers manufacturer owned and operated by Indians on a reserve constituted a federal business falling within the core of s. 91(24), so as to displace the presumption that provincial labour law applies. Beetz J. wrote for the majority:

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* [of Ontario] applies to the facts of this case, and the [Ontario Labour Relations] Board has jurisdiction.

Section 108 of the [Canada Labour] Code, by its language, 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.

... 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

pour que cette entreprise soit considérée comme une entreprise fédérale et pour qu'elle relève du contenu essentiel que protège le par. 91(24). Selon la majorité, pour que les lois ouvrières fédérales s'appliquent, les activités doivent être « si intimement lié[e]s au statut d'Indien qu'[elles] devraient en être considéré[e]s comme des accessoires indissociables » (p. 1048). En appliquant ce critère — que l'on peut appeler le critère relatif au « statut » — la Cour à la majorité a rejeté l'argument selon lequel une société fabriquant des empeignes de souliers appartenant aux Indiens et exploitée par les Indiens sur la réserve constituait une entreprise fédérale relevant du contenu essentiel du par. 91(24), écartant ainsi la présomption voulant que les lois ouvrières provinciales s'appliquent. Le juge Beetz a écrit ce qui suit au nom de la majorité :

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* [de l'Ontario] s'applique aux faits de l'espèce et la *Commission* [des relations de travail de l'Ontario] a compétence.

[TRADUCTION] Par ses termes, l'art. 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.

... 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

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. [Emphasis added; pp. 1046-51.]

In emphasizing the operational nature and function of the business, Beetz J. went on to explicitly exclude a number of considerations as determinative: Aboriginal ownership; the ratio of Aboriginal to non-Aboriginal employees; the location of the business on reserve lands; operation pursuant to federal permit; and federal loans or subsidies.

[65] The appellant argues that the test in *Four B* has been displaced by this Court's decision in *Delgamuukw*. We do not agree. Nothing said in *Delgamuukw* negates the application of the functional test based on the federal nature of the undertaking, service, or enterprise. Citing both the positive and negative descriptions of s. 91(24)'s core, Lamer C.J., for the majority in *Delgamuukw*, wrote:

The core of Indianness at the heart of s. 91(24) has been defined in both negative and positive terms. Negatively, it has been held to not include labour relations (*Four B*) and the driving of motor vehicles (*Francis*). The only positive formulation of Indianness was offered in *Dick*. Speaking for the Court, Beetz J. assumed, but did not decide, that a provincial hunting law did not apply *proprio vigore* to the members of an Indian band to hunt and because those activities were "at the centre of what they do and what they are" (*Dick*) at p. 320). [Emphasis added; para. 181.]

The reference to *Four B* in this passage is simply a factual statement about the conclusion reached *in that case*. It is not an assertion that Indian undertakings or businesses can never be federal matters governed by federal labour law.

[66] This returns us to the "status" test proposed in *Four B*. On this test, for an operation, judged by

relatifs à la réserve, etc. Pour cette raison je conclus que le pouvoir de régler 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. [Je souligne; p. 1046-1051.]

En soulignant la nature opérationnelle et la fonction de l'entreprise, le juge Beetz a alors expressément exclu un certain nombre de considérations qui n'étaient pas déterminantes : la propriété autochtone, le rapport entre les employés autochtones et non autochtones, l'endroit où était située l'entreprise sur les terres de la réserve, l'exploitation en vertu d'un permis fédéral et les prêts ou subventions du fédéral.

[65] L'appelante prétend que le critère appliqué dans *Four B* a été écarté par la décision de notre Cour dans *Delgamuukw*. Nous ne sommes pas d'accord. L'arrêt *Delgamuukw* n'exclut aucunement l'application du critère fonctionnel en raison du caractère fédéral de l'entreprise, du service ou de l'affaire. Citant la définition de ce qu'est et ce que n'est pas le contenu essentiel du par. 91(24), le juge Lamer, au nom de la majorité dans *Delgamuukw*, a écrit ce qui suit :

On a défini l'essentiel de l'indianité qui est au cœur du par. 91(24) en disant ce qu'il est et en disant ce qu'il n'est pas. Dans des exemples de cette dernière situation, on a statué que l'essentiel de l'indianité ne comprenait pas les relations de travail (*Four B*) ni la conduite de véhicules à moteur (*Francis*). Le seul exemple concret d'indianité a été donné dans l'arrêt *Dick*. S'exprimant au nom de la Cour, le juge Beetz a tenu pour acquis, sans toutefois se prononcer sur la question, qu'une loi provinciale en matière de chasse ne s'appliquait pas d'elle-même aux membres d'une bande indienne lorsqu'ils chassent parce que ces activités étaient « au cœur même de leur existence et de leur être » (*Dick*) à la p. 320). [Je souligne; para. 181.]

Dans cet extrait, le renvoi à l'arrêt *Four B* est simplement une déclaration factuelle quant à la conclusion tirée *dans cet arrêt*. Cela ne signifie pas que les entreprises ou les affaires des Indiens ne peuvent jamais relever du gouvernement fédéral et être régies par les lois ouvrières fédérales.

[66] Cela nous ramène au critère relatif au « statut » proposé dans *Four B*. Suivant ce

its normal and habitual activities, to fall within the core of s. 91(24) so as to oust provincial labour law, the activity or operation must go to the status and rights of Indians. It must be “at the centre of what they do and what they are”.

[67] On its face, this test appears straightforward. However, some cases have taken a broader interpretation, viewing the “normal or habitual” activities of the operation in terms of their cultural impact on Indians as the test for what falls within the protected core of Indianness in s. 91(24). For example, in *Sagkeeng Alcohol Rehab Centre Inc. v. Abraham*, [1994] 3 F.C. 449 (T.D.), the court asked whether the nature of the operation had “inherent ‘Indianness’” (p. 460). In *Shubenacadie Band Council v. Canada (Human Rights Commission)* (2000), 37 C.H.R.R. D/466 (F.C.A.), at para. 60, it was enough to “promote Indianness” or enhance the status of Indian people and their families; as was the case in *Sappier v. Tobique Indian Band (Council)* (1988), 87 N.R. 1 (F.C.A.), *Qu’Appelle Indian Residential School Council v. Canada (Canadian Human Rights Tribunal)*, [1988] 2 F.C. 226 (T.D.), and *Westbank First Nation v. British Columbia (Labour Relations Board)* (1997), 39 C.L.R.B.R. (2d) 227 (B.C.S.C.).

[68] Thus, in the court below, Groberman J.A. described two distinct lines of authority on the question of when Indian operations are governed by federal labour legislation. The first line, consisting almost entirely of cases decided by the federal courts, holds that where an enterprise is important to a First Nation or its members, or its operations are influenced by First Nations culture, its labour relations fall within federal jurisdiction. The second line, mainly from provincial superior courts, takes a more restrictive approach, confining protected federal jurisdiction to cases where the ordinary and habitual activities of the operation affect core aspects of Indian status,

critère, pour qu’une entreprise, jugée par ses activités normales et habituelles, soit englobée dans le contenu essentiel du par. 91(24) de façon à écarter les lois ouvrières provinciales, elle doit être liée au statut et aux droits des Indiens. Elle doit être « au cœur même de leur existence et de leur être ».

[67] À première vue, ce critère semble simple. Cependant, certains tribunaux ont adopté une interprétation plus large, considérant les activités « normales ou habituelles » de l’entreprise en fonction de leur incidence culturelle sur les Indiens comme le critère permettant de déterminer ce qu’englobe le contenu essentiel de l’indianité que protège le par. 91(24). Par exemple, dans *Sagkeeng Alcohol Rehab Centre Inc. c. Abraham*, [1994] 3 C.F. 449 (1^{re} inst.), la cour s’est demandé si la nature de l’exploitation avait une « quiddité indienne » (p. 460). Dans *Bande indienne de Shubenacadie c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, [2000] A.C.F. n^o 702 (QL) (C.A.), par. 60, il suffisait de « promouvoir l’indianité » ou d’améliorer la situation des Indiens et de leurs familles; comme c’était le cas dans *Conseil de la bande de Tobique c. Sappier*, [1988] A.C.F. n^o 435 (QL) (C.A.), *Qu’Appelle Indian Residential School Council c. Canada (Tribunal canadien des droits de la personne)*, [1988] 2 C.F. 226 (1^{re} inst.), et *Westbank First Nation c. British Columbia (Labour Relations Board)* (1997), 39 C.L.R.B.R. (2d) 227 (C.S.C.-B.).

[68] Ainsi, en cour d’appel, le juge Groberman a décrit deux courants jurisprudentiels distincts sur la question de savoir à quel moment les activités des Indiens sont régies par les lois ouvrières fédérales. Selon le premier courant, lequel comprend presque exclusivement des décisions rendues par les cours fédérales, lorsqu’une entreprise est importante pour une première nation ou pour ses membres, ou que ses activités sont influencées par la culture des Premières Nations, ses relations de travail sont de compétence fédérale. Le deuxième courant, principalement formé de décisions des cours supérieures provinciales, adopte une approche plus restrictive, limitant la compétence fédérale protégée aux cas

or are conducted pursuant to federal delegated authority.

[69] We prefer the narrower view of when operations are federal and fall within the core so as to attract federal labour legislation. First, this view more accurately reflects the test in *Four B*. Second, it best comports to broader jurisprudence on what aspects of Indianness warrant federal exclusivity. In dealing with labour issues, it is desirable to stay within the historic parameters of Indianness, as suggested in *Canadian Western Bank*, at para. 61. In defining these parameters, the words of Justice Gonthier in *Commission de transport de la Communauté urbaine de Québec v. Canada (National Battlefields Commission)*, [1990] 2 S.C.R. 838, at p. 853, are helpful:

It is the fundamental federal responsibility for a thing or person that determines its specifically federal aspects, those which form an integral part of the exclusive federal jurisdiction over that thing or person For example, the specifically federal nature of Indians has been described by the expressions “Indianness” or “status and rights of Indians”, which reflect the fundamental federal responsibility for Indians in the Canadian constitutional and historical context. For example, a provincial statute on hunting cannot apply to Indians to the extent that it affects their status as Indians . . . , whereas provincial labour relations law may apply to Indians in so far as it does not affect Indianness. [Emphasis added.]

[70] We may therefore conclude that the core, or “basic, minimum and unassailable content” of the federal power over “Indians” in s. 91(24) is defined as matters that go to the status and rights of Indians. Where their status and rights are concerned, Indians are federal “persons”, regulated by federal law: see *Canadian Western Bank*, at para. 60.

où les activités normales et habituelles de l’entreprise indienne touchent des aspects essentiels du statut d’Indien ou sont exercées en vertu du pouvoir fédéral délégué.

[69] Nous préférons l’interprétation plus restrictive, selon laquelle les activités sont considérées comme fédérales et relèvent du contenu essentiel, de sorte qu’elles sont assujetties aux lois ouvrières fédérales. D’abord, cette interprétation reflète plus précisément le critère énoncé dans *Four B*. Ensuite, elle respecte une plus grande partie de la jurisprudence concernant les aspects de l’indianité qui justifient la compétence fédérale exclusive. Lorsqu’on examine des questions en matière de relations de travail, il est préférable de s’en tenir aux paramètres historiques de l’indianité, comme il est indiqué dans *Banque canadienne de l’Ouest*, au par. 61. Pour définir ces paramètres, il est utile de reprendre les propos du juge Gonthier dans *Commission de transport de la Communauté urbaine de Québec c. Canada (Commission des champs de bataille nationaux)*, [1990] 2 R.C.S. 838, p. 853 :

C’est la responsabilité fédérale fondamentale à l’égard d’une chose ou d’une personne qui détermine ses dimensions spécifiquement fédérales, celles qui font partie intégrante de la compétence fédérale exclusive sur cette chose ou cette personne [. . .] Par exemple, la spécificité fédérale des Indiens a été décrite par les expressions « quiddité indienne » ou « statut et droits des Indiens », qui traduisent la responsabilité fédérale fondamentale à leur égard dans le contexte constitutionnel et historique canadien. Par exemple, une loi provinciale sur la chasse ne peut s’appliquer à des Indiens dans la mesure où elle atteint leur statut en tant qu’Indiens [. . .] alors que le droit provincial sur les relations de travail peut s’appliquer aux Indiens dans la mesure où il ne touche pas la quiddité indienne. [Je souligne.]

[70] Nous pouvons donc conclure que le contenu essentiel, ou le « contenu minimum élémentaire et irréductible » de la compétence fédérale sur les « Indiens » au par. 91(24) est défini comme les matières qui sont liées au statut et aux droits des Indiens. Lorsque leur statut ou leurs droits sont concernés, les Indiens sont des « personnes » fédérales, réglementées par les lois fédérales : voir *Banque canadienne de l’Ouest*, par. 60.

[71] It follows that a provincial law of general application will extend to Indian undertakings, businesses or enterprises, whether on or off a reserve, *ex proprio vigore* and by virtue of s. 88 of the *Indian Act*, R.S.C. 1985, c. I-5, *except* when the law impairs those functions of the enterprise which are intimately bound up with the status and rights of Indians. The cases illustrate matters that may go to the status and rights of Indians. These include, *inter alia*:

- Indian status: *Natural Parents v. Superintendent of Child Welfare*, [1976] 2 S.C.R. 751, *per* Laskin C.J., writing for himself and three other Justices, at pp. 760-61, and *per* Beetz J., writing for himself and Pigeon J., at p. 787;
- The “relationships within Indian families and reserve communities”: *Canadian Western Bank*, at para. 61;
- “[R]ights 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.”: *Four B*, at p. 1048;
- The disposition of the matrimonial home on a reserve: *Paul v. Paul*, [1986] 1 S.C.R. 306;
- The right to possession of lands on a reserve and, therefore, the division of family property on reserve lands: *Derrickson v. Derrickson*, [1986] 1 S.C.R. 285, at p. 296;
- Sustenance hunting pursuant to Aboriginal and treaty rights, such as the killing of deer for food: *Dick*;
- The right to advance a claim for the existence or extent of Aboriginal rights or title in respect of a contested resource or lands: *Delgamuukw* and *Kitkatla Band v. British Columbia (Minister of Small Business, Tourism and*

[71] Ainsi, une loi provinciale d’application générale s’appliquera, d’elle-même et en vertu de l’art. 88 de la *Loi sur les Indiens*, L.R.C. 1985, ch. I-5, aux entreprises, affaires ou services indiens, qu’ils soient ou non situés sur une réserve, *sauf* si la loi porte atteinte aux fonctions de l’entreprise qui sont intimement liées au statut et aux droits des Indiens. Les arrêts suivants de notre Cour illustrent les matières qui peuvent être liées au statut et aux droits des Indiens :

- le statut d’Indien : *Parents naturels c. Superintendent of Child Welfare*, [1976] 2 R.C.S. 751, le juge en chef Laskin rédigeant en son nom et au nom de trois autres juges aux p. 760-761, et le juge Beetz, rédigeant en son nom et au nom du juge Pigeon, à la p. 787;
- les « relations au sein des familles indiennes et des collectivités vivant dans les réserves » : *Banque canadienne de l’Ouest*, par. 61;
- les « 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. » : *Four B*, p. 1048;
- l’occupation de la résidence familiale située sur une réserve : *Paul c. Paul*, [1986] 1 R.C.S. 306;
- le droit à la possession de terres sur une réserve et, par conséquent, le partage des biens familiaux sur des terres réservées : *Derrickson c. Derrickson*, [1986] 1 R.C.S. 285, p. 296;
- la chasse de subsistance en vertu des droits ancestraux et issus de traités, comme le fait de tuer un cerf pour se nourrir : *Dick*;
- le droit de revendiquer l’existence ou l’étendue du titre ou des droits ancestraux relativement à des ressources ou des terres contestées : *Delgamuukw* et *Bande Kitkatla c. Colombie-Britannique (Ministre des Petites et moyennes*

Culture), 2002 SCC 31, [2002] 2 S.C.R. 146; and

- The operation of constitutional and federal rules respecting Aboriginal rights: *Paul v. British Columbia*, among others.

[72] These examples make it clear that the focus of the analysis rests squarely on whether the nature of the operation and its normal activities, as distinguished from the people who are involved in running it or the cultural identity of those who may be affected by it, relate to what makes Indians federal persons as defined by what they do and what they are: *Dick; Delgamuukw*.

[73] The scope of the core of s. 91(24) is admittedly narrow. That, however, is as it should be. A narrow test for when activities fall within the core of Indianness reserved to the federal government is consistent with the dominant tenor of jurisprudence since *Four B*, as well as the restrained approach to interjurisdictional immunity adopted by this Court in recent cases. It recognizes that Indians are members of the broader population and, therefore, in their day-to-day activities, they are subject to provincial laws of general application: *Canadian Western Bank*, at para. 61. Only where the activity is so integrally related to what makes Indians and lands reserved for Indians a fundamental federal responsibility does it become an intrinsic part of the exclusive federal jurisdiction, such that provincial legislative power is excluded.

II. The Normal or Habitual Activities of NIL/TU,O

[74] The question is whether the normal and habitual activities of the Indian operation at issue go to the status and rights of Indians, which reflect the fundamental federal responsibility for Indians in the Canadian constitutional and historical context. Only if the operation's normal and habitual activities relate directly to what makes Indians

entreprises, du Tourisme et de la Culture), 2002 CSC 31, [2002] 2 R.C.S. 146; et

- l'application des règles constitutionnelles et fédérales relatives aux droits ancestraux : *Paul c. Colombie-Britannique*, entre autres décisions.

[72] Ces exemples montrent clairement que l'analyse repose entièrement sur la question de savoir si la nature de l'entreprise et ses activités normales, plutôt que les personnes qui participent à l'entreprise ou l'identité culturelle de celles qui peuvent être concernées, ont trait à ce qui fait que les Indiens sont des personnes fédérales, suivant la nature de leur existence et de leur être : *Dick; Delgamuukw*.

[73] Il faut reconnaître que la portée du contenu essentiel du par. 91(24) est étroite. Il doit cependant en être ainsi. Ce critère étroit applicable aux situations où les activités touchent le contenu essentiel de l'indianité réservé au gouvernement fédéral est compatible avec le courant jurisprudentiel dominant depuis l'arrêt *Four B*, ainsi qu'avec l'approche modérée à l'égard de la doctrine de l'exclusivité des compétences adoptée par notre Cour dans des arrêts récents. Il reconnaît que les Indiens font partie de la population générale et que, par conséquent, dans le cadre de leurs activités quotidiennes, ils sont assujettis aux lois provinciales d'application générale : *Banque canadienne de l'Ouest*, par. 61. Ce n'est que lorsque l'activité est si entièrement liée à ce qui fait que les Indiens et les terres réservées aux Indiens sont une responsabilité fédérale fondamentale qu'elle devient une partie intrinsèque de la compétence fédérale exclusive, de sorte que le pouvoir législatif provincial est exclu.

II. Les activités normales ou habituelles de NIL/TU,O

[74] La question est de savoir si les activités normales et habituelles de l'entreprise indienne en cause sont liées au statut et aux droits des Indiens, qui traduisent la responsabilité fédérale fondamentale à leur égard dans le contexte constitutionnel et historique du Canada. Les lois ouvrières provinciales ne peuvent être écartées que si les activités normales et

federal persons by virtue of their status or rights can provincial labour legislation be ousted, provided the impact of the provincial legislation would be to impair this essentially federal undertaking.

[75] Here, the question is whether the appellant's child welfare services operation, viewed in terms of its normal and habitual activities, lies at the center of the status and rights of Indians, so as to bring it within the federal core power over Indians. If the operation's normal and habitual activities are not intimately bound up with the essential capacities and rights inherent in Indian status, Aboriginal and treaty rights, or a delegated federal power over Indians, it remains subject to provincial jurisdiction, notwithstanding that it impacts on Indians, their culture and their values.

[76] The function of NIL/TU,O is the provision of child welfare services under the umbrella of the province-wide network of agencies providing similar services. The ordinary and habitual activities of NIL/TU,O do not touch on issues of Indian status or rights. The child welfare services therefore cannot be considered federal activities.

[77] This conclusion is not negated by the fact that the federal government has entered into an intergovernmental agreement with the province of British Columbia and NIL/TU,O, which requires the province, in exchange for funding and reimbursement and acting through NIL/TU,O, to extend child welfare services on reserves. The federal government has ceded its responsibility for the provision of child welfare services on reserve to the province and has agreed to partially fund their delivery, provided that they would be subject to provincial law. NIL/TU,O, as the deliverer of those services, is therefore bound by the applicable provincial legislation.

[78] In the absence of NIL/TU,O's services touching on any of the facets of Indianness which might

habituelles de l'entreprise ont un lien direct avec ce qui fait que les Indiens sont des personnes fédérales en vertu de leur statut ou de leurs droits, dans la mesure où les lois provinciales auraient pour effet d'entraver cette entreprise essentiellement fédérale.

[75] En l'espèce, la question est de savoir si les services d'aide à l'enfance offerts par l'appelante, considérés en fonction de ses activités normales et habituelles, sont au cœur du statut et des droits des Indiens, de sorte qu'ils relèvent du contenu essentiel du pouvoir fédéral sur les Indiens. Si les activités normales et habituelles de l'entreprise ne sont pas intimement liées aux droits et pouvoirs essentiels inhérents au statut d'Indien, aux droits ancestraux et issus de traités, ou à un pouvoir sur les Indiens délégué par le fédéral, l'entreprise continue de relever de la compétence provinciale, peu importe qu'elle ait des répercussions sur les Indiens, leur culture et leurs valeurs.

[76] La fonction de NIL/TU,O consiste en la prestation de services d'aide à l'enfance dans le cadre du réseau provincial des organismes offrant des services semblables. Les activités normales et habituelles de NIL/TU,O ne concernent pas les questions de statut ou de droits des Indiens. Par conséquent, les services d'aide à l'enfance ne peuvent être considérés comme des activités fédérales.

[77] Cette conclusion ne va pas à l'encontre du fait que le gouvernement fédéral a conclu, avec la province de la Colombie-Britannique et NIL/TU,O une entente intergouvernementale qui oblige la province, en échange de financement et du remboursement des dépenses engagées par la province, à offrir dans les réserves des services dispensés par NIL/TU,O. Le gouvernement fédéral a délégué à la province sa responsabilité de fournir des services d'aide à l'enfance dans les réserves et a accepté de financer partiellement la prestation de ces services dans la mesure où ils sont assujettis aux lois provinciales. NIL/TU,O, en tant que prestataire de ces services, est donc liée par les lois provinciales applicables.

[78] Comme les services offerts par NIL/TU,O ne touchent aucune des facettes de l'indianité

draw it within federal jurisdiction, NIL/TU,O's operations cannot be said to be federal operations. The fact that NIL/TU,O's services are delivered in a way that is culturally sensitive to Aboriginal identity and values does not change the basic functions of the enterprise. In this, we agree with Justice Abella.

[79] It is argued that because the appellant's services are directed at preserving the cultural identity of Indian children and confirming their Aboriginal traditions and values, the operations go to the core of what it is to be Indian, and that *Four B*, where the activity was making leather shoe uppers, is distinguishable on this basis. However, this is to look at the incidental effect of the activity instead of the operational nature of the business itself. *Four B* is clear that one looks not to the purpose or effects of the enterprise, but to the activity it carries out.

[80] The fact that NIL/TU,O employs Indians and works for the welfare of Indian children in a culturally sensitive way that seeks to enhance Aboriginal identity and preserve Aboriginal values does not alter its essential function — the provision of child welfare services. As stated by Justice Abella, the organization is subject to provincial oversight, regulation, funding and governance. The provision of child welfare services constitutes its normal and principal operation. The rule that Indian operations within a province are subject to generally applicable provincial law is not displaced by the doctrine of interjurisdictional immunity because the operations, viewed from a functional perspective, do not fall within the protected core of s. 91(24).

[81] Nor does the fact that NIL/TU,O's services impact on the Aboriginal family relationship make its operations a federal matter. *Natural Parents*, which is relied on for this proposition, dealt with provincial adoption legislation that had the potential to strip Indian children of their Indian status.

pouvant la faire relever de la compétence fédérale, les activités de NIL/TU,O ne peuvent être considérées comme des activités fédérales. Le fait que la prestation des services de NIL/TU,O soit adaptée à la culture et aux valeurs des Autochtones ne change en rien les fonctions fondamentales de l'entreprise. En cela, nous sommes d'accord avec la juge Abella.

[79] On a soutenu que, parce que les services de l'appelante visent à préserver l'identité culturelle des enfants autochtones et à confirmer leurs traditions et leurs valeurs, les activités touchent le contenu essentiel de l'existence des Indiens, et que pour cette raison, il faut faire une distinction avec l'arrêt *Four B*, où l'activité était la fabrication d'empeignes de cuir. Toutefois, cela revient à examiner l'effet accessoire de l'activité plutôt que la nature opérationnelle de l'entreprise elle-même. Il ressort clairement de *Four B* qu'il faut examiner l'activité exercée, et non l'objet ou l'effet de l'entreprise.

[80] Le fait que NIL/TU,O emploie des Indiens et qu'elle cherche à assurer le bien-être des enfants indiens d'une manière adaptée à leur culture dans le but d'enrichir leur identité autochtone et de préserver les valeurs autochtones ne modifie en rien sa fonction essentielle — la prestation de services d'aide à l'enfance. Comme l'affirme la juge Abella, l'organisation est supervisée par la province et est assujettie à la réglementation, au financement et à la gestion de la province. La prestation de services d'aide à l'enfance constitue son activité normale et principale. La règle selon laquelle les activités exercées par des Indiens à l'intérieur d'une province sont assujetties aux lois provinciales généralement applicables n'est pas écartée par la doctrine de l'exclusivité des compétences puisque les activités, d'un point de vue fonctionnel, ne touchent pas le contenu essentiel que protège le par. 91(24).

[81] De plus, le fait que les services offerts par NIL/TU,O ont une incidence sur les rapports familiaux chez les Autochtones ne signifie pas que ses activités relèvent du gouvernement fédéral. L'arrêt *Parents naturels*, sur lequel on appuie cette thèse, portait sur les lois provinciales en matière

It finds no application here, as Indian status is not affected by NIL/TU,O's operations.

III. Conclusion

[82] We would affirm the judgment of the British Columbia Court of Appeal and dismiss the appeal.

Appeal dismissed with costs.

Solicitors for the appellant: Lawson Lundell, Vancouver.

Solicitor for the respondent: British Columbia Government and Service Employees' Union, Burnaby.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Canada: Attorney General of Canada, Toronto.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Ontario: Attorney General of Ontario, Toronto.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Quebec: Attorney General of Quebec, Québec.

Solicitor for the intervener the Attorney General of New Brunswick: Attorney General of New Brunswick, Fredericton.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Manitoba: Attorney General of Manitoba, Winnipeg.

Solicitor for the intervener the Attorney General of British Columbia: Attorney General of British Columbia, Victoria.

Solicitor for the intervener the Attorney General for Saskatchewan: Attorney General for Saskatchewan, Regina.

Solicitor for the intervener the British Columbia Labour Relations Board: British Columbia Labour Relations Board, Vancouver.

d'adoption qui risquaient de priver l'enfant indien de son statut d'Indien. Cet arrêt ne s'applique pas en l'espèce puisque les activités de NIL/TU,O n'ont aucune incidence sur le statut d'Indien.

III. Conclusion

[82] Nous sommes d'avis de confirmer le jugement de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique et de rejeter le pourvoi.

Pourvoi rejeté avec dépens.

Procureurs de l'appelante : Lawson Lundell, Vancouver.

Procureur de l'intimé : British Columbia Government and Service Employees' Union, Burnaby.

Procureur de l'intervenant le procureur général du Canada : Procureur général du Canada, Toronto.

Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Ontario : Procureur général de l'Ontario, Toronto.

Procureur de l'intervenante la procureure générale du Québec : Procureure générale du Québec, Québec.

Procureur de l'intervenant le procureur général du Nouveau-Brunswick : Procureur général du Nouveau-Brunswick, Fredericton.

Procureur de l'intervenant le procureur général du Manitoba : Procureur général du Manitoba, Winnipeg.

Procureur de l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique : Procureur général de la Colombie-Britannique, Victoria.

Procureur de l'intervenant le procureur général de la Saskatchewan : Procureur général de la Saskatchewan, Regina.

Procureur de l'intervenante British Columbia Labour Relations Board : British Columbia Labour Relations Board, Vancouver.

Solicitor for the intervener the Canadian Human Rights Commission: Canadian Human Rights Commission, Ottawa.

Solicitors for the intervener the Kwumut Lelum Child and Family Services Society: Devlin Gailus, Victoria.

Solicitors for the intervener the Mohawk Council of Akwesasne: Emond Harnden, Ottawa.

Solicitors for the interveners the Assembly of the First Nations of Quebec and Labrador and the First Nations of Quebec and Labrador Health and Social Services Commission: Dionne Schulze, Montréal.

Solicitors for the intervener the First Nations Summit: Pape Salter Teillet, Vancouver.

Solicitors for the intervener the Te'Mexw Nations: Janes Freedman Kyle Law Corporation, Victoria.

Procureur de l'intervenante la Commission canadienne des droits de la personne : Commission canadienne des droits de la personne, Ottawa.

Procureurs de l'intervenante Kwumut Lelum Child and Family Services Society : Devlin Gailus, Victoria.

Procureurs de l'intervenant le Conseil des Mohawks d'Akwesasne : Emond Harnden, Ottawa.

Procureurs des intervenantes l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador et la Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador : Dionne Schulze, Montréal.

Procureurs de l'intervenant le Sommet des Premières Nations : Pape Salter Teillet, Vancouver.

Procureurs de l'intervenante les Nations Te'Mexw : Janes Freedman Kyle Law Corporation, Victoria.