

Canada Industrial Relations Board
Conseil canadien des relations industrielles

Vol. 7-05

Reasons for decision

Public Service Alliance of Canada,
applicant,
and
Saskatoon Airport Authority; Pro-Tec Fire Services
of Canada ULC; City of Saskatoon,
employers.

CITED AS: Saskatoon Airport Authority et al.

Board File: 24507-C

Decision no. 340
December 6, 2005

Application seeking a declaration of single employer and a declaration of sale of business pursuant to sections 35 and 44 of the *Canada Labour Code, Part I*.

Single employer declaration - Criteria - Contracting out - Tender - Aeronautics - The issue to be determined is whether the company and the Saskatoon Airport Authority (SAA) are a single employer and whether a Pro-Tec's take-over of the emergency response services (ERS) at the airport operated by the SAA constituted a sale of business - The SAA argued that it can contract out ERS pursuant to its collective agreement with the union, therefore the union should be prohibited from now seeking a single employer or sale of business declaration on the basis that the SAA contracted out emergency response services - ERS have been covered by a separate collective agreement between the City and the union and has never been the subject of negotiations with the SAA - The Board therefore agrees with the union's contention that the collective agreement with the SAA is not a determining factor to the application - Although it is clear that the SAA and Pro-Tec are both employers operating under federal jurisdiction, it is equally clear to the Board that they are not associated or related and that they are not under common direction or control - It is not contested that ERS are integral to SAA's operations - In the Board's view, the fact that there is an interrelationship between the two entities or general supervision by the SAA under the terms of the contract as operator of the airport, may be a factor pointing to the two businesses being related or even being under common control or direction; however, this

Motifs de décision

Alliance de la Fonction publique du Canada,
requérante,
et
Saskatoon Airport Authority; Pro-Tec Fire Services
of Canada ULC; Ville de Saskatoon,
employeurs.

CITÉ: Saskatoon Airport Authority et autres

Dossier du Conseil: 24507-C

Décision n° 340
le 6 décembre 2005

Demande présentée en vue d'obtenir une déclaration d'employeur unique et de vente d'entreprise en vertu des articles 35 et 44 du *Code canadien du travail, Partie I*.

Déclaration d'employeur unique - Critères - Sous-traitance - Appel d'offres - Aéronautique - Il s'agit de déterminer si l'entreprise et la Saskatoon Airport Authority (la SAA) constituent un employeur unique, et si la prise en charge, par Pro-Tec, des services d'intervention d'urgence (SIU) à l'aéroport exploité par la SAA constitue une vente d'entreprise - La SAA allègue qu'en vertu de la convention collective conclue avec le syndicat, elle pouvait sous-traiter les SIU; le syndicat ne devrait donc pas avoir le droit de solliciter une déclaration d'employeur unique ou de vente d'entreprise en faisant valoir que la SAA a sous-traité les services d'intervention d'urgence - Les services d'intervention d'urgence sont régis par une convention collective distincte entre la Ville et le syndicat et n'ont jamais fait l'objet de négociations avec la SAA - Le Conseil accepte donc la prétention du syndicat selon laquelle la convention collective de la SAA ne constitue pas un élément déterminant en l'espèce - Il est évident que la SAA et Pro-Tec sont des employeurs relevant de la compétence fédérale, mais il est tout aussi évident que ce ne sont pas des entreprises associées ou connexes assujetties à une direction ou un contrôle en commun - Il est acquis que les SIU font partie intégrante de l'exploitation de la SAA - Le Conseil estime que le fait que les deux entités entretiennent des rapports mutuels ou que la SAA, à titre d'exploitant de l'aéroport, supervise généralement l'exécution du

does not end the inquiry - In the present matter, there is little if any evidence to suggest that the SAA and Pro-Tec carry on associated or related activities or that their respective businesses are under common control and direction, as contemplated by Board jurisprudence - Although the operations of both companies are related and are, to a certain extent, integrated in that the services of Pro-Tec could not be provided without the airport and similarly, the airport could not operate with ERS for aircraft utilizing the airport's facilities, this is the extent of the interrelationship or integration between the two operations - This interrelationship exists solely because of Transport Canada's legal requirement that all airports comply with the *Aeronautics Act* and *Canadian Aviation Regulations* - When looked at as a whole, the Board has no difficulty in finding that the businesses of the SAA and that of Pro-Tec are distinct and that each exercises direction and control over its own operation - The Board finds that all of the necessary criteria for a single employer declaration are not present and, consequently, the SAA and Pro-Tec are not a single employer within the meaning of the *Code* - The union's application for a single employer declaration is dismissed.

Sale of business - Contracting out - Loss of contract - Practice and procedure - There is no dispute between the parties in regards to certain general principles applicable to sale of business declaration applications - The parties also agree and the Board confirms that the application of section 47 of the *Code*, which deals specifically with the situation of a portion of the public service being transferred to a federally-regulated business is not akin to a finding of successorship pursuant to section 44 of the *Code* - In the present matter the Board finds that the successorship provisions of the *Code* do not apply - The Board also finds that although perhaps less likely, it is not impossible that a sale of business occur in a tender situation - The applicable criteria to determine whether there has been a transfer of a business, are the same whether or not we are concerned with a contracting out situation through a tender process, what changes is the context - Situations of contracting out through tendering constitute a specific context in which to determine whether the sale of business of the *Code* apply - In the

travail pour les fins du contrat pourrait être un indice que les deux entreprises sont connexes ou même qu'elles sont assujetties à une direction et un contrôle en commun; cela dit, il reste encore d'autres éléments à examiner - Dans l'affaire en instance, rien, ou presque, n'indique que la SAA et Pro-Tec se livrent à des activités associées ou connexes ou que leur entreprise respective est assujettie à une direction ou un contrôle en commun, comme l'envisage la jurisprudence du Conseil - Bien que les activités des deux entreprises soient connexes et, dans une certaine mesure, intégrées en ce que Pro-Tec ne pourrait pas fournir les services s'il n'y avait pas d'aéroport et que, pareillement, l'aéroport ne pourrait pas être exploité s'il n'y avait pas de SIU pour les aéronefs, là s'arrêtent les rapports mutuels entre les deux entreprises ou l'intégration de leurs activités - Ces rapports mutuels tiennent seulement au fait que Transports Canada oblige tous les aéroports à se conformer aux exigences de la *Loi sur l'aéronautique* et au *Règlement de l'aviation canadien* - Après un examen global de la situation, le Conseil en arrive sans difficulté à la conclusion que la SAA et Pro-Tec exploitent des entreprises distinctes et que chaque entité assure la direction et le contrôle de sa propre exploitation - Le Conseil estime que les conditions essentielles pour formuler une déclaration d'employeur unique ne sont pas présentes et que, par conséquent, la SAA et Pro-Tec ne constituent pas un employeur unique pour l'application du *Code* - La demande de déclaration d'employeur unique présentée par le syndicat est rejetée.

Vente d'entreprise - Sous-traitance - Perte de contrat - Pratique et procédure - Certains principes généraux applicables aux demandes de déclaration de vente d'entreprise font l'unanimité entre les parties - Les parties admettent de surcroît, et le Conseil confirme, que l'application de l'article 47 du *Code*, qui porte expressément sur le transfert d'un secteur de l'administration publique à une entreprise de compétence fédérale, n'entraîne pas nécessairement une conclusion de vente d'entreprise en vertu de l'article 44 du *Code* - En l'espèce, le Conseil estime que les dispositions du *Code* sur les droits et obligations du successeur ne s'appliquent pas - Le Conseil considère en outre qu'il n'est pas impossible, quoique moins probable peut-être, qu'il y ait vente d'entreprise par voie d'appel d'offres - Les critères applicables pour déterminer s'il y a eu transfert d'une entreprise sont les mêmes qu'il y ait ou non sous-traitance du travail dans le cadre d'un processus d'appel d'offres; ce qui change c'est le contexte - Les cas de sous-traitance par voie d'appel d'offres constituent une situation particulière

Board's view, the sale of business provisions of the *Code* could still apply in situations where a contract is transferred from one contractor to another in a tendering context, irrespective of the fact that the predecessor company did not voluntarily give up the contract - The manner in which the initial contractor loses its contract is not the determining nor the distinguishing factor - Rather, it comes down to whether there are enough factors or elements pointing towards a transfer of a business as opposed to simply a contracting out or loss of business to a competitor - The fact that the SAA through the tendering process chose a new service provider and that the contract is now between the SAA and Pro-Tec is not determinative of the sale of business issue between the City and Pro-Tec, whether it be directly or indirectly - In the instant case, as a result of its contractual relationship with Transport Canada, the City acquired a skilled and experienced group of employees to provide ERS at the airport and these employees became a component of the City's business - Because bargaining rights relate to the business and not to the employees or their work, a continuity of the work done at the same location, without more, is not sufficient to issue a sale of business declaration; there must be an actual sale of business or a distinct part of it - In the present matter, despite the fact that the SAA under its contract with Pro-Tec provides certain assets, the know-how of certain former City employees does not without more constitute a business nor does their hiring by Pro-Tec, constitute a transfer of business - While experience and know-how of former employees in the present circumstances is no doubt an important factor, it is but one element of the business of providing ERS - The Board finds that, under the circumstances of the present matter, even though the contract to provide ERS to the SAA originally with the City was subsequently tendered to Pro-Tec, that change in service provider did not constitute a sale of business within the meaning of section 44 of the *Code* - The union's application for a declaration of a sale of business is dismissed.

The Board was composed of Ms. Julie M. Durette, Vice-Chairperson, sitting alone pursuant to

pour l'application des dispositions du *Code* sur la vente d'entreprise - Le Conseil est d'avis que les dispositions du *Code* relatives à la vente d'entreprise pourraient quand même s'appliquer dans les cas où un contrat est adjugé à un autre entrepreneur dans le cadre d'un appel d'offres, indépendamment du fait que l'entrepreneur prédécesseur n'y a pas volontairement renoncé - La manière dont l'entrepreneur initial perd son contrat ne constitue nullement le critère distinctif ou déterminant - En bout de ligne, l'issue de l'affaire repose plutôt sur l'existence de facteurs ou de critères suffisants qui pointent en direction d'un transfert d'entreprise plutôt que d'une simple situation de sous-traitance ou de perte de contrat au profit d'un concurrent - Le fait que la SAA a choisi un nouveau fournisseur de services par voie d'appel d'offres et que le contrat lie désormais la SAA et Pro-Tec ne constitue pas un critère déterminant pour conclure qu'il y a eu vente d'entreprise entre la Ville et Pro-Tec, de façon directe ou indirecte - Dans l'affaire qui nous occupe, dans la foulée de sa relation contractuelle avec Transports Canada, la Ville a fait l'acquisition d'un groupe d'employés compétents et expérimentés pour fournir les SIU à l'aéroport et ces employés sont devenus un élément de l'entreprise de la Ville - Puisque les droits de négociation sont rattachés à l'entreprise plutôt qu'aux employés ou à leur travail, la continuité du travail accompli au même lieu de travail, sans plus, n'est pas un critère suffisant pour formuler une déclaration de vente d'entreprise; il doit y avoir une vente réelle de l'entreprise ou d'une partie distincte de celle-ci - Dans l'affaire qui nous occupe, en dépit du fait que la SAA, en vertu du contrat conclu avec Pro-Tec, fournit certains actifs, le savoir-faire de certains anciens employés de la Ville ne constitue pas, en soi, une entreprise, non plus que leur embauche par Pro-Tec équivaut à un transfert d'entreprise - Dans les circonstances de l'espèce, bien que l'expérience et le savoir-faire des anciens employés constituent sans contredit un critère important, il ne s'agit que d'un aspect de l'entreprise de prestation des SIU - Le Conseil tient pour établi que, dans les circonstances de l'espèce, même si le contrat de prestations de SIU à la SAA conclu initialement avec la Ville a ultérieurement été pris en charge par Pro-Tec, le changement de fournisseur de services ne constitue pas une vente d'entreprise pour l'application de l'article 44 du *Code* - La demande de déclaration de vente d'entreprise présentée par le syndicat est donc rejetée.

Le Conseil se composait de M^e Julie M. Durette, Vice-présidente, siégeant seule en vertu de

section 14(3)(f) of the *Canada Labour Code (Part I - Industrial Relations)* (the *Code*).

A hearing was held from September 12 to 16, 2005, in Saskatoon, Saskatchewan.

Appearances

Mr. Paul Champ, for Public Service Alliance of Canada;

Mr. L.F. Seiferling, Q.C., for Saskatoon Airport Authority;

Ms. M. Jean Torrens, for Pro-Tec Fire Services of Canada ULC.

I - Nature of Application

[1] The Board is seized with an application filed on July 12, 2004, by the Public Service Alliance of Canada (PSAC or the union) seeking a declaration of single employer and a declaration of sale of business pursuant to sections 35 and 44 of the *Code* regarding the emergency response services (ERS) provided by Pro-Tec Fire Services of Canada ULC (Pro-Tec) at the John G. Diefenbaker Airport (the airport), operated by Saskatoon Airport Authority (the SAA).

[2] In its application, PSAC seeks the following:

(b) an Order that the Respondent, Saskatoon Airport, is a successor employer pursuant to section 44 of the *Code*;

(c) an Order that the Respondent, Pro-Tec Fire Services of Canada, is a successor employer pursuant to section 44 of the *Code*;

(d) an Order of the Board pursuant to section 35 of the *Code* declaring that the Respondent, Saskatoon Airport Authority and the Respondent, Pro-Tec Fire Services of Canada, are a single employer; and

(e) an Order of the Board confirming that the Applicant is bargaining agent for all employees of the Respondents engaged in the provision of emergency response services at J.G. Diefenbaker Airport in Saskatoon, Saskatchewan.

[3] In light of the orders sought by PSAC, the Board notified the City of Saskatoon (the City) of the present application. The City did not file any response to the present application and advised the Board it would not be participating in the hearing of the present matter.

l'alinéa 14(3)f) du *Code canadien du travail (Partie I - Relations du travail)* (le *Code*).

Une audience a été tenue à Saskatoon (Saskatchewan) du 12 au 16 septembre 2005.

Ont comparu

M^e Paul Champ, pour l'Alliance de la Fonction publique du Canada;

M^e L.F. Seiferling, c.r., pour la Saskatoon Airport Authority;

M^e M. Jean Torrens, pour Pro-Tec Fire Services of Canada ULC.

I - Nature de la demande

[1] Le Conseil est saisi d'une demande présentée le 12 juillet 2004 par l'Alliance de la Fonction publique du Canada (l'AFPC ou le syndicat) en vue d'obtenir une déclaration d'employeur unique et de vente d'entreprise en vertu des articles 35 et 44 du *Code* concernant les services d'intervention d'urgence (SIU) fournis par Pro-Tec Fire Services of Canada ULC (Pro-Tec) à l'aéroport John G. Diefenbaker (l'aéroport) exploité par la Saskatoon Airport Authority (la SAA).

[2] Dans sa demande, l'AFPC sollicite les ordonnances suivantes:

6b) une ordonnance selon laquelle l'intimée, en l'occurrence l'aéroport de Saskatoon, est un employeur successeur en vertu de l'article 44 du *Code*;

c) une ordonnance selon laquelle l'intimée, en l'occurrence Pro-Tec Fire Services of Canada, est un employeur successeur en vertu de l'article 44 du *Code*;

d) une déclaration en vertu de l'article 35 du *Code* que les intimées, en l'occurrence, la Saskatoon Airport Authority et Pro-Tec Fire Services of Canada, constituent un employeur unique;

e) une ordonnance confirmant que la requérante est l'agent négociateur de tous les employés des intimées affectés à la prestation de services d'intervention d'urgence à l'aéroport J. G. Diefenbaker à Saskatoon (Saskatchewan).

(traduction)

[3] Compte tenu des ordonnances demandées par l'AFPC, le Conseil a donné avis à la Ville de Saskatoon (la Ville) de la demande en instance. La Ville s'est abstenue d'y répondre et a fait savoir au Conseil qu'elle n'entendait pas prendre part à l'audience.

[4] The issue to be determined is whether Pro-Tec's take-over of the ERS and other associated administrative responsibilities at the airport as of August 1, 2004, constitutes a sale of business within the meaning of the *Code* and whether Pro-Tec and the SAA are a single employer within the meaning of the *Code*.

[5] In addition to filing the present application, and without prejudice to its assertions in the present application, PSAC also filed a certification application with the Board to represent the airport firefighters currently working for Pro-Tec. By way of an interim order issued November 19, 2004, the Board certified PSAC as the bargaining agent for a unit of employees of Pro-Tec employed at the airport, excluding the Fire Chief. The Board reserved jurisdiction to determine the present application with respect to the question of the appropriate employer and the possible flow through of bargaining rights. There is presently no collective agreement in place between the parties.

II - Background and Facts

[6] For the most part, the relevant facts to determine the present application are not in dispute. In addition, at the beginning of the hearing of the present matter, the parties submitted an Agreed Statement of Facts with respect to the identification of the parties and the history of ERS at the airport. These, as well as other uncontested facts, may be summarized as follows.

[7] PSAC is a trade union that represents more than 150,000 employees across Canada, primarily in the federal sector.

[8] The SAA is a non-profit corporation established under the *Canada Corporations Act* in July 1995. Its primary purpose is the operation and management of the airport, which it has been doing since January 1, 1999, following the privatization and transfer of the airport by the federal government.

[9] Pro-Tec was incorporated under the laws of the province of Nova Scotia on April 27, 2004. It was registered in Saskatchewan as an extra-provincial company on May 10, 2004. It operates under and is owned by its U.S. base parent company, Pro-Tec Fire Services Ltd., an international provider of aircraft rescue firefighting services and public safety services

[4] Il s'agit de déterminer si la prise en charge, par Pro-Tec, des SIU et autres responsabilités administratives connexes à l'aéroport, le 1^{er} août 2004, constitue une vente d'entreprise au sens du *Code* et si Pro-Tec et la SAA constituent un employeur unique pour l'application du *Code*.

[5] Outre la demande en instance, et sous réserve de ses prétentions dans l'affaire en l'espèce, l'AFPC a aussi présenté une demande d'accréditation au Conseil en vue de représenter les pompiers de l'aéroport actuellement employés par Pro-Tec. Au moyen d'une ordonnance provisoire rendue le 19 novembre 2004, le Conseil a accrédité l'AFPC à titre d'agent négociateur d'une unité d'employés de Pro-Tec affectés à l'aéroport, à l'exclusion du chef des pompiers. Le Conseil s'est réservé le droit de se prononcer sur la présente demande en ce qui concerne la question de l'employeur légitime et du transfert possible des droits de négociation. À ce jour, les parties ne sont pas liées par une convention collective.

II - Contexte et faits

[6] Les faits essentiels pour statuer sur la demande en instance ne sont généralement pas contestés. De plus, dès l'ouverture de l'audience, les parties ont présenté un exposé conjoint des faits relativement à la désignation des parties et à l'historique des SIU à l'aéroport. Un résumé de ces faits et d'autres faits connexes non contestés est présenté ci-après.

[7] L'AFPC est un syndicat qui représente plus de 150 000 employés au Canada, principalement dans l'administration fédérale.

[8] La SAA est une société sans but lucratif établie en juillet 1995, sous le régime de la *Loi sur les corporations canadiennes*. Ses responsabilités principales sont l'exploitation et la gestion de l'aéroport, dont elle s'acquitte depuis le 1^{er} janvier 1999, par suite de la privatization et du transfert de l'aéroport par l'administration fédérale.

[9] Pro-Tec a été constituée sous le régime des lois de la province de la Nouvelle-Écosse, le 27 avril 2004, et enregistrée en Saskatchewan à titre de société extra-provinciale, le 10 mai 2004. Pro-Tec exploite son entreprise sous l'autorité de sa société mère, Pro-Tec Fire Services Ltd., établie aux É.-U. - et à qui elle appartient - et est un fournisseur international de

with over 30 years of experience in the field. Its corporate office is located in Green Bay, Wisconsin.

[10] Transport Canada formerly owned and operated the airport and, until August 1, 1996, directly employed the firefighters providing ERS at the airport. The firefighters worked out of the airport fire hall and were members of a bargaining unit represented by PSAC since 1967 under the *Public Service Staff Relations Act*, R.S.C. 1985, c. P-35. In June 1996, Transport Canada entered into a five-year service contract with the City. The terms of this service contract required the City to offer all Transport Canada ERS employees working at the airport employment with the City's fire department. The firefighters employed by the City were represented by the International Association of Fire Fighters, Local 80 (the IAFF).

[11] On August 7, 1996, PSAC applied to the Board, pursuant to sections 24 and 47(2) of the *Code*, to continue to represent the ERS firefighters working at the airport now employed by the City. This application was opposed by both the City and the IAFF. In *City of Saskatoon* (1997), 106 di 19; and 39 CLRBR (2d) 161 (CLRBR no. 1217), the Board concluded that the City's newly created airport division providing the ERS at the airport operated as a federal business and that, where the bargaining rights of a portion of the public service are transferred to a federal business, section 47 of the *Code* is applicable. Consequently, it certified PSAC as the bargaining agent for "all fire fighters providing emergency response services at the J.G. Diefenbaker Airport, save and except the Fire Chief." Subsequently, the City and PSAC negotiated a first collective agreement. This collective agreement was renewed with a termination date of December 31, 2005.

[12] On January 1, 1999, Transport Canada transferred the management, operation and maintenance of the Airport to the SAA. This transfer agreement assigned to the SAA all contracts pertaining to the operation of the airport, including the agreement with the City for the provision of ERS, expiring on July 31, 2001. In August 2001, the SAA renewed the ERS contract with the City for five successive one-year terms, the latest of which was to expire on July 31, 2006.

services de sauvetage et de lutte contre les incendies d'aéronefs et de services de sécurité publique comptant plus de 30 années d'expérience dans le domaine. Son siège social est situé à Green Bay, au Wisconsin.

[10] Transports Canada était jadis le propriétaire-exploitant de l'aéroport et employait directement les pompiers qui assuraient les SIU jusqu'au 1^{er} août 1996. Les pompiers étaient rattachés à la caserne de pompiers de l'aéroport et étaient membres d'une unité de négociation représentée par l'AFPC depuis 1967 sous le régime de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, L.R.C. (1985), ch. P-35. En juin 1996, Transports Canada a conclu un marché de services de cinq ans avec la Ville, en vertu duquel cette dernière était tenue d'offrir à tous les employés des SIU de Transports Canada travaillant à l'aéroport un emploi au service d'incendie municipal. Les pompiers employés par la Ville étaient représentés par l'Association internationale des pompiers, section locale 80 (l'AIP).

[11] Le 7 août 1996, l'AFPC a présenté une demande au Conseil, en vertu de l'article 24 et du paragraphe 47(2) du *Code*, afin d'être confirmée dans son rôle de représentant des pompiers des SIU maintenant employés par la Ville. La demande a été contestée par la Ville et par l'AIP. Dans *Ville de Saskatoon* (1997), 106 di 19; et 39 CLRBR (2d) 161 (CCRT n° 1217), le Conseil a conclu que la nouvelle division assurant les SIU à l'aéroport constituait une entreprise fédérale et que l'article 47 du *Code* s'appliquait en cas de transfert des droits de négociation d'un secteur de la fonction publique à une entreprise fédérale. En conséquence, il a accrédité l'AFPC à titre d'agent négociateur de «tous les pompiers assurant les services d'intervention d'urgence à l'aéroport J.G. Diefenbaker à l'exception du chef des pompiers». À la suite de cette décision, la Ville et l'AFPC ont négocié une première convention collective, laquelle a été renouvelée jusqu'au 31 décembre 2005.

[12] Le 1^{er} janvier 1999, Transports Canada a transféré la gestion, l'exploitation et l'entretien de l'aéroport à la SAA. L'accord de transfert cédait à la SAA tous les contrats relatifs à l'exploitation de l'aéroport, y compris l'accord conclu avec la Ville relativement à la prestation des SIU qui arrivait à échéance le 31 juillet 2001. En août 2001, la SAA a renouvelé le contrat des SIU avec la Ville pour cinq périodes consécutives d'un an, la dernière se terminant le 31 juillet 2006.

[13] The SAA never participated in the negotiations or showed interest in the arbitration proceedings relating to the conclusion of the collective agreements between PSAC and the City. Similarly, PSAC never filed any application seeking a single employer declaration as between the City and the SAA during the term of the collective agreement(s).

[14] PSAC is also the certified bargaining agent for all employees of the SAA, excluding certain specific positions. PSAC and the SAA have recently renewed their collective agreement.

[15] In April 2003, the City notified the SAA that it wanted to negotiate an early termination of its contract. In October 2003, the SAA issued a formal request to tender for the provision of ERS at the airport. The City subsequently rejected the SAA's January 5, 2004 proposal to renew the ERS contract for another 12 months, indicating its intention to terminate the contract on July 31, 2004.

[16] Three companies were invited to bid on the final stage of the SAA's tendering process for ERS. Pro-Tec was ultimately the successful bidder in this process and on April 29, 2004, it entered into a contract with the SAA to provide emergency response services and associated administrative responsibilities at the airport, effective August 1, 2004. The contract is for a six-year term with two renewal options of two years each, at the sole discretion of the SAA.

[17] Under the general conditions of the contract, Pro-Tec is identified as an independent contractor and the relationship between Pro-Tec and the SAA is described as one of contractor-contractee.

[18] Pursuant to the terms of the contract, the SAA supplies the fire hall, the fire training area, fire trucks, as well as the maintenance of the area and the vehicles. The SAA also provides the extinguishing materials and the fuel necessary for training, as well as the necessary alarm and communication system throughout the airport.

[19] Pro-Tec is responsible for the provision of all labour services, including the provision of all staffing requirements: hiring, training, supervising and disciplining of employees. It is responsible for the

[13] La SAA n'a jamais participé aux négociations ni n'a manifesté de l'intérêt à l'égard de la procédure d'arbitrage relative à la conclusion des conventions collectives entre l'AFPC et la Ville. Par ailleurs, l'AFPC n'a jamais présenté de demande afin qu'il soit déclaré que la Ville et la SAA constituaient un employeur unique pendant la durée de la (des) convention(s) collective(s).

[14] L'AFPC est aussi l'agent négociateur accrédité de tous les employés de la SAA, à l'exclusion des titulaires de certains postes déterminés. L'AFPC et la SAA ont récemment renouvelé leur convention collective.

[15] En avril 2003, la Ville a donné avis à la SAA qu'elle voulait négocier la résiliation anticipée de son contrat. En octobre 2003, la SAA a lancé un appel d'offres en règle relativement à la prestation des SIU à l'aéroport. La Ville a ultérieurement rejeté la proposition de la SAA, datée du 5 janvier 2004, en vue du renouvellement du contrat des SIU pour une période supplémentaire de 12 mois en lui faisant part de son intention de mettre fin au contrat le 31 juillet 2004.

[16] Trois sociétés ont été invitées à soumissionner à l'étape finale du processus d'appel d'offres de la SAA pour la prestation des SIU. La proposition de la société Pro-Tec a finalement été retenue, ce qui a donné lieu à la conclusion, le 29 avril 2004, d'un contrat avec la SAA visant la prestation de services d'intervention d'urgence et l'exécution de tâches administratives connexes à l'aéroport à compter du 1^{er} août 2004. Le contrat d'une durée de six ans est assorti de deux options de renouvellement de deux ans chacune à la discrétion exclusive de la SAA.

[17] Dans les conditions générales du contrat, Pro-Tec est désignée comme un entrepreneur indépendant et la relation entre Pro-Tec et la SAA est décrite comme une relation contractant-exécutant.

[18] Aux termes du contrat, la SAA fournit la caserne de pompiers, la zone de formation des pompiers, les camions d'incendie ainsi que les services d'entretien de la zone et des véhicules. La SAA fournit aussi le matériel d'extinction et le carburant nécessaire à la formation, de même que le système d'alarme et de communication nécessaire dans tout l'aéroport.

[19] Pro-Tec est tenue de fournir tous les services de main-d'oeuvre, y compris répondre aux besoins en matière de dotation, qu'il s'agisse du recrutement, de la formation, de la supervision ou des sanctions

provision and maintenance of all office supplies, phones, furniture, exercise equipment, kitchen appliances and equipment for the day-to-day operation of the fire hall. It also provides all rescue equipment, all uniforms, protective clothing, breathing apparatus and safety gear.

[20] The contract also generally provides for some overall supervisory role by the SAA in regards to the work being performed in accordance with the contract, and emphasizes the overriding priority of safety issues.

[21] On April 29, 2004, the City notified the ten firefighters who worked at the airport that their employment would be terminated effective July 31, 2004. All received severance pay on the termination date, in accordance with the terms of the collective agreement between the City and PSAC.

[22] Following its award of the contract, Pro-Tec advertised for ten firefighter positions and conducted a recruiting process. All ten of the firefighters employed by the City competed for these positions; one subsequently withdrew from the process and six were hired by Pro-Tec to commence work on August 1, 2004. Four additional firefighters were hired by Pro-Tec and started work to train for the positions prior to that date.

[23] Following the Board's decision in *Pro-Tec Fire Services of Canada ULC*, [2005] CIRB no. 318, a prior decision of the Board granting an unfair labour practice complaint filed by PSAC against Pro-Tec in respect of its refusal to employ certain former City ERS firefighters, and pursuant to the Board's subsequent decision in *Pro-Tec Fire Services of Canada ULC*, June 23, 2005 (CIRB LD 1279), dealing with remedy, two former city airport employees accepted the offer of employment extended to them by Pro-Tec.

[24] The *Aeronautics Act*, R.S. 1985, c. A-2, and the associated *Canadian Aviation Regulations* (CARs) govern the aviation industry in Canada. Aircraft firefighting at aerodromes and airports are outlined in CARs' Regulation 303, Standard 323 and advisory documents. CARs Standard 323 sets out in detail the qualifications and training requirements for firefighters

disciplinaires. Elle est également tenue de fournir et d'entretenir le matériel de bureau, les téléphones, le mobilier, le matériel d'exercice, les appareils ménagers et le matériel de cuisine nécessaires aux activités quotidiennes de la caserne de pompiers. À cela s'ajoutent le matériel de sauvetage, les uniformes, les vêtements protecteurs, les appareils respiratoires et le matériel de sécurité.

[20] Le contrat prévoit aussi généralement que la SAA assure la supervision globale de l'exécution des travaux en conformité avec les modalités du contrat; il met aussi l'accent sur le caractère primordial des questions de sécurité.

[21] Le 29 avril 2004, la Ville a donné avis aux dix pompiers de l'aéroport qu'ils étaient licenciés à compter du 31 juillet 2004. Tous ont reçu une indemnité de cessation d'emploi le jour de leur départ, conformément aux modalités de la convention collective liant la Ville et l'AFPC.

[22] Après avoir obtenu le contrat, Pro-Tec a fait paraître des annonces en vue d'embaucher dix pompiers et a mené à bien un processus de recrutement. Les dix pompiers employés par la Ville ont posé leur candidature; l'un d'eux s'est ultérieurement désisté et six autres ont été embauchés par Pro-Tec en vue de leur entrée en fonctions le 1^{er} août 2004. Quatre pompiers supplémentaires ont été embauchés et sont entrés en fonctions un peu plus tôt afin de recevoir la formation nécessaire.

[23] À l'issue de la décision du Conseil dans *Pro-Tec Fire Services of Canada ULC*, [2005] CCRI n° 318, une décision antérieure par laquelle le Conseil accueillait une plainte de pratique déloyale de travail déposée par l'AFPC contre Pro-Tec relativement à son refus d'embaucher d'anciens pompiers des SIU jadis employés par la Ville, et conformément à la décision ultérieure du Conseil dans *Pro-Tec Fire Services of Canada ULC*, 23 juin 2005 (CCRI LD 1279), concernant les mesures de redressement, deux pompiers de l'aéroport autrefois employés par la Ville ont accepté l'offre d'emploi de Pro-Tec.

[24] Le secteur de l'aviation au Canada est régi par la *Loi sur l'aéronautique*, L.R. 1985, ch. A-2, et le *Règlement de l'aviation canadien* (RAC) connexe. Les mesures de lutte contre les incendies d'aéronefs aux aéroports et aéroports sont définies à l'article 303 du RAC, ainsi que dans la Norme 323 et les documents de consultation. La Norme 323 du RAC décrit en détail les

at all federally-regulated airports. Transport Canada ensures compliance with these regulations. Pro-Tec is required to comply with the rules and regulations of the *Aeronautics Act* and CARs. The SAA as operator of the airport must ensure that the legislation is followed.

[25] Pursuant to the CARs requirement, the airport cannot operate without a sufficient number of firefighters with airport firefighting and site specific certification (CARs certification). The evidence establishes that when Transport Canada was advised of the change in service provider at the airport, it became concerned that the new contractor would not be in a position to train newly hired firefighters for the August 1, 2004 start date. To that end, Transport Canada planned a visit at the airport for August 1, to ensure Pro-Tec had the required number of CARs compliant firefighters. This visit was cancelled after Transport Canada received confirmation from the SAA, during the month of July, that Pro-Tec had hired six former City airport firefighters, including Mr. Brian House as the Airport Fire Chief and on-site trainer. Transport Canada was assured that no one would be signed off as CARs certified until Chief House was satisfied they met the necessary CARs requirement.

III - Positions of the Parties

A - PSAC

[26] PSAC submits that the present application is not about whether the union is able to negotiate a first collective agreement with Pro-Tec, an American company with no Canadian labour relations experience, but it is about how hard the union and its members are required to fight to preserve acquired bargaining rights and previously negotiated collective agreements.

[27] In regards to its section 35 application, PSAC submits that the SAA and Pro-Tec constitute a single employer. It submits that the five necessary criteria for such a declaration are present and that obvious labour relations reasons exist to make such a declaration.

qualifications et la formation exigées des pompiers employés dans tous les aéroports de compétence fédérale. Transports Canada veille pour sa part à l'application de ces règlements. Pro-Tec est tenue de se conformer aux règles et règlements de la *Loi sur l'aéronautique* et au RAC. La SAA, à titre d'exploitant de l'aéroport, doit veiller à l'application de la législation.

[25] Conformément au RAC, l'aéroport ne peut pas être exploité s'il n'y a pas un nombre suffisant de pompiers possédant la certification requise en matière de lutte contre les incendies pour cet aéroport particulier (certification en vertu du RAC). Il ressort de la preuve qu'après avoir été informé du changement de fournisseur de services à l'aéroport, Transports Canada a émis des réserves sur la capacité du nouvel entrepreneur de former les nouvelles recrues pour le 1^{er} août 2004. On a donc planifié une visite à l'aéroport ce jour-là afin de s'assurer que Pro-Tec avait le nombre requis de pompiers certifiés en vertu du RAC. La visite a été annulée après que Transports Canada a reçu confirmation de la SAA, en juillet, que Pro-Tec avait embauché six des pompiers de l'aéroport autrefois employés par la Ville, dont M. Brian House à titre de chef des pompiers et d'instructeur sur place. Transports Canada a obtenu l'assurance qu'aucun pompier ne serait certifié en vertu du RAC tant que le chef House n'aurait pas acquis la certitude que les exigences du RAC étaient remplies.

III - Position des parties

A - L'AFPC

[26] L'AFPC déclare que la demande en instance ne vise pas à déterminer si le syndicat est capable de négocier une première convention collective avec Pro-Tec, une société américaine n'ayant aucune expérience des relations du travail au Canada, mais plutôt à démontrer à quel point le syndicat et ses membres doivent lutter pour préserver des droits de négociation acquis et des conventions collectives déjà négociées.

[27] Concernant la demande présentée en vertu de l'article 35, l'AFPC affirme que la SAA et Pro-Tec constituent un employeur unique étant donné que les cinq conditions requises pour formuler une telle déclaration sont présentes et qu'il existe en outre des motifs évidents liés aux relations de travail de formuler une déclaration d'employeur unique.

[28] According to PSAC, the only criterion at issue is the one relating to common control and direction. It argues that this criterion must be assessed in relation to the undertaking of ERS at the airport rather than in relation to the employees themselves, and that the Board must look at the fact that the SAA and Pro-Tec are engaged in a joint venture since no one with the SAA is CARs certified and since ERS is “essential, vital and integral” to the airport being able to operate. To that end, PSAC relies on the finding of the Board in *City of Saskatoon, supra*, where it stated that “[t]he very existence of the Airport, as an international aerodrome, depends on the availability of ERS during operating hours” (pages 32; and 175).

[29] In addition, PSAC submits that Pro-Tec’s ERS operations are now even more closely related to those of the SAA than they were previously with the City, since the fire hall and fire trucks are being serviced and provided by the SAA. It maintains that the SAA has significant control over important aspects of the ERS operations, including the following factors:

- the SAA controls the maintenance of the fire hall and fire trucks;
- the SAA controls the amount of fuel it will make available to Pro-Tec for training, consequently impacting on the latter’s ability to meet the CARs requirements;
- Pro-Tec purchased certain equipment on behalf of the SAA;
- the SAA offered assistance to Pro-Tec to facilitate its obtaining telephone services;
- certain provisions of the contract between the SAA and Pro-Tec show dual responsibility, including provisions regarding unsuitable employees, provisions relating to public statements in regards to the airport, and provisions relating to the supervision of Pro-Tec staff by the SAA.

[30] These are all examples, according to PSAC that demonstrate that the way the ERS operate now require the co-operation and common control of both Pro-Tec and the SAA and that under CARs, the responsibility for the provision of ERS at the airport falls jointly to the SAA and Pro-Tec.

[28] L’AFPC estime que la seule condition en litige est celle relative à la direction et au contrôle en commun. Cette condition doit être appréciée par rapport à l’entreprise des SIU à l’aéroport plutôt que par rapport aux employés eux-mêmes; le Conseil doit tenir compte du fait que la SAA et Pro-Tec exploitent une entreprise commune puisqu’aucun employé de la SAA n’est accrédité en vertu du RAC et que les SIU «font partie intégrante et constituent un élément essentiel et vital» de l’exploitation de l’aéroport. À cet égard, l’AFPC renvoie à la conclusion du Conseil dans *Ville de Saskatoon*, précitée, où il est dit que «[l’]existence même de l’aéroport, en tant qu’aérodrome international, dépend de la disponibilité des SIU durant les heures d’exploitation» (pages 32; et 175).

[29] L’AFPC ajoute que les SIU fournis par Pro-Tec sont aujourd’hui encore plus étroitement liés à l’exploitation de la SAA qu’ils ne l’étaient à l’époque où ils relevaient de la Ville, puisque la SAA fournit la caserne de pompiers et les camions d’incendie, dont elle assure l’entretien. Le syndicat estime que la SAA exerce un contrôle significatif sur des aspects importants des activités liées aux SIU, notamment les éléments suivants:

- la SAA contrôle l’entretien de la caserne de pompiers et des camions d’incendie;
- la SAA contrôle la quantité de carburant qu’elle met à la disposition de Pro-Tec pour la formation, ce qui a une incidence sur la capacité de Pro-Tec de satisfaire aux exigences du RAC;
- Pro-Tec a acheté du matériel pour le compte de la SAA;
- la SAA a prêté son concours à Pro-Tec pour l’aider à obtenir des services téléphoniques;
- certaines dispositions du contrat liant la SAA et Pro-Tec font mention de responsabilités communes en ce qui concerne, notamment, les employés qui ne font pas l’affaire, les déclarations publiques au sujet de l’aéroport et la supervision du personnel de Pro-Tec par la SAA.

[30] Ces exemples illustrent bien, selon l’AFPC, que l’exploitation des SIU nécessite désormais la collaboration et le contrôle en commun de Pro-Tec et de la SAA et que, en vertu du RAC, la responsabilité de la prestation des SIU à l’aéroport incombe conjointement à Pro-Tec et à la SAA.

[31] In regards to its application for a sale of business declaration, PSAC argues that the transfer back of ERS to the SAA from the City, and then the contracting out of those services from the SAA to Pro-Tec, constitute a sale of business within the meaning of section 44 of the *Code*. It submits that the agreement between the SAA and Pro-Tec for the provision of ERS means that the responsibility for those services provided by the City ceased and was transferred to Pro-Tec, which became the successor employer.

[32] Contrary to the position taken by the SAA and Pro-Tec, PSAC contends that a contracting out situation, including by way of tender, can nonetheless lead to a sale of business declaration. It submits that the Board's jurisprudence expressly confirms that a successorship may occur in circumstances of contract tendering. It submits that the main distinguishing factor for finding a sale of business in such cases is whether the alleged predecessor participates in the competition for the contract. It argues that the cases indicate that where a company loses a contract to a competitor, the successful company should not be regarded as a successor. However, according to PSAC, where the predecessor company has voluntarily chosen to give up its contract, then a sale of business may be found. In these situations, PSAC contends, the focus is on whether the successful bidder has in effect acquired the essential elements of the business operated by the predecessor. These essential elements usually consist of the premises, assets and the special expertise of key personnel coming from the predecessor.

[33] In PSAC's view, the key to determining the present application is in the identification of the business and the determination of whether, as successor, Pro-Tec is operating the same business as was being operated by its predecessor, the City.

[34] PSAC submits that there is no question the City ceased to operate part of its business when it discontinued the provision of ERS and that there was a continuity of that service by Pro-Tec. In this regard, it underlines the fact that Pro-Tec has the exclusive use of the same premises and significant assets (fire hall, fire trucks, some training materials, forms and training records). It also points to the fact there was no interruption in the operations, that Pro-Tec kept the same shifts and the same crews, and used the same

[31] En ce qui concerne la demande de déclaration de vente d'entreprise, l'AFPC soutient que la rétrocession des SIU à la SAA par la Ville, puis l'adjudication d'un contrat de services à Pro-Tec constituent une vente d'entreprise pour l'application de l'article 44 du *Code*. Le syndicat estime que l'accord conclu entre la SAA et Pro-Tec en vue de la prestation des SIU confirme que la responsabilité des services fournis par la Ville a été transférée à Pro-Tec, qui est devenue l'employeur successeur.

[32] Contrairement à la position défendue par la SAA et Pro-Tec, l'AFPC est d'avis qu'une situation de sous-traitance, par appel d'offres, notamment, peut quand même entraîner une déclaration de vente d'entreprise. La jurisprudence du Conseil confirme expressément qu'il peut y avoir cession des droits et obligations de l'employeur par voie d'appel d'offres. Le critère déterminant pour conclure à une vente d'entreprise dans ces cas-là est de savoir si le prétendu prédécesseur est dans la course pour obtenir le contrat. La jurisprudence indique que dans les cas où une société perd un contrat au profit d'un concurrent, le soumissionnaire retenu ne doit pas être considéré comme un employeur successeur. En revanche, au dire de l'AFPC, lorsque le prédécesseur a volontairement décidé de se départir du contrat, il est possible de conclure à une vente d'entreprise. Dans ces cas-là, soutient l'AFPC, il s'agit de déterminer si le soumissionnaire retenu a effectivement acquis les éléments essentiels de l'entreprise exploitée par le prédécesseur. Ces éléments essentiels englobent généralement les locaux, les actifs et les compétences spéciales du personnel clé du prédécesseur.

[33] L'AFPC estime que l'issue de l'affaire repose sur la désignation de l'entreprise ainsi que sur la question de savoir si Pro-Tec, en tant que successeur, exploite la même entreprise que celle de son prédécesseur, la Ville.

[34] L'AFPC avance qu'il est incontestable que la Ville a cessé d'exploiter une partie de son entreprise en se départissant des SIU et que ces services ont continué d'être fournis par Pro-Tec. À cet égard, le syndicat attire l'attention sur le fait que Pro-Tec possède l'usage exclusif des locaux et de nombreux actifs (caserne de pompiers, camions d'incendie, une partie du matériel de formation, formulaires et dossiers de formation) de la Ville. Elle ajoute que les services ont été fournis sans interruption, que Pro-Tec a conservé les mêmes postes

turn-out gear for a limited period of time after it took over the contract and pending receipt of its own gear.

[35] PSAC submits that the most significant element for the provision of ERS is skilled employees. It submits that these employees were initially transferred from Transport Canada to the City, and then to the SAA and now to Pro-Tec. Pro-Tec acquired those highly skilled and experienced employees, in particular Chief House, who is the designated trainer for CARs certification. According to PSAC, there can be no doubt that Chief House and other former City fire fighters hired by Pro-Tec bring a special value or a significant asset to the business, because of their years of experience. It maintains that Pro-Tec would not have been able to commence operating on August 1, 2004, without a number of the CARs certified former City employees.

[36] Finally, PSAC points to the fact that Pro-Tec is a separate corporation from its U.S. based parent company, which involvement and management is from a distance only.

B - The SAA

[37] It is the SAA's position that the *Code's* successorship provisions are not intended to cover situations where the service provided passes from one contractor to another. The SAA submits that, from the time it assumed responsibility for the operation and management of the Airport, it has never provided ERS directly through its employees. Those services were provided by the City pursuant to a contract. A third party has always been in charge of ERS as part of a contracting out practice. It argues that as a general rule, contracting out situations, as opposed to a true sale of business, do not culminate in a finding of successorship.

[38] The SAA points to the language of the contract, which states that the contractor (Pro-Tec) and any employee or specialists of the contractor do not become, via the operation of the contract, an employee, servant or agent of the SAA. It submits that Pro-Tec exercises control over its staffing, the terms and conditions of employment and obligations relative to the ERS employees. It states that Pro-Tec is also

de travail et les mêmes équipes et utilisé les mêmes tenues d'intervention pendant un certain temps après l'obtention du contrat en attendant la livraison de ses propres tenues.

[35] Le syndicat affirme que l'élément le plus important pour la prestation des SIU est la présence d'employés compétents. Il ajoute que ces employés ont initialement été transférés à la Ville par Transports Canada, puis à la SAA et maintenant à Pro-Tec. Cette dernière a acquis des employés très expérimentés et compétents, notamment le chef House, qui est l'instructeur désigné aux fins de la certification en vertu du RAC. Il est incontestable que le chef House et les autres pompiers de la Ville embauchés par Pro-Tec représentent une valeur particulière ou un atout important pour l'entreprise en raison de leur vaste expérience. Pro-Tec n'aurait pas été en mesure de fournir les services à compter du 1^{er} août 2004 sans un certain nombre d'anciens pompiers de la Ville déjà certifiés en vertu du RAC.

[36] L'AFPC termine en indiquant que Pro-Tec est une société distincte de sa société mère américaine, laquelle intervient et dirige à distance seulement.

B - La SAA

[37] La SAA estime pour sa part que les dispositions du *Code* relatives aux droits et obligations du successeur ne s'appliquent pas dans les cas où le fournisseur du service est remplacé par un autre. La SAA indique que, à partir du moment où elle a pris en charge l'exploitation et la gestion de l'aéroport, elle n'a jamais fait appel à ses propres employés pour assurer les SIU. Ces services étaient fournis par la Ville en vertu d'un contrat. C'est toujours un tiers qui a eu la responsabilité des SIU dans le cadre d'un contrat de services. Règle générale, les cas de sous-traitance, par opposition aux véritables cas de vente d'entreprise, ne donnent pas ouverture à une conclusion de cession des droits et obligations de l'employeur.

[38] La SAA attire l'attention sur les modalités du contrat qui indiquent que l'entrepreneur (Pro-Tec), et tout employé ou spécialiste de ce dernier, ne peut être considéré, par effet du contrat, comme un employé, un préposé ou un mandataire de la SAA. Pro-Tec exerce le contrôle sur la dotation de ses postes, les conditions d'emploi et les obligations des employés des SIU. La société est également tenue de se conformer à la

responsible for complying with the provincial and federal legislation relating to work conditions.

[39] The SAA submits that it is not associated or related to Pro-Tec, nor are their respective businesses under common control or direction. According to the SAA, the two businesses are separate and operate as two distinct entities. The SAA leases, operates and manages the airport while Pro-Tec is an independent company providing aircraft rescue fire fighting services to commercial airports, airparks and industrial facilities, operating primarily in the United States. Both the SAA and Pro-Tec, operate under separate management and have distinct employees and distinct responsibilities and control for labour relations purposes.

[40] The SAA also underlines that its involvement with the employees working for Pro-Tec is limited to security and safety requirements under CARs. While the SAA is involved in the airport clearance process, it has no power to terminate the employment of any Pro-Tec employee. The SAA also maintains that the monitoring, the supervising, as well as the staffing and training requirements for ERS personnel fall under the responsibilities of Pro-Tec. It maintains that it is only responsible for providing orientation sessions for service providers to help in the familiarization of the airport.

C - Pro-Tec

[41] Like the SAA, Pro-Tec contests that a sale of business within the meaning of the *Code* took place. Pro-Tec maintains that once the City's contract was terminated, the SAA entered into a new and separate contract with Pro-Tec. It submits there are no sale document(s), contract(s) or agreement(s) between the City and Pro-Tec. It did not acquire any assets, equipment or goodwill from the City and former employees of the City have been hired through Pro-Tec's regular recruitment procedures.

[42] Pro-Tec also opposes the notion that it is a single employer with the SAA, on the basis that the two entities are not associated or related and that there is no common control or direction over the two businesses.

législation fédérale et provinciale régissant les conditions de travail.

[39] La SAA affirme que son entreprise et celle de Pro-Tec ne sont ni associées ni connexes, non plus qu'elles sont assujetties à une direction ou un contrôle en commun. Il s'agit de deux entreprises distinctes qui sont exploitées comme des entités distinctes. La SAA loue, exploite et gère l'aéroport tandis que Pro-Tec est une société indépendante qui fournit des services d'intervention d'urgence en cas d'incendie d'aéronefs à des aéroports, aérogares et installations industrielles commerciales situés en majorité aux États-Unis. La SAA et Pro-Tec ont une équipe de gestion distincte et des effectifs distincts; elles ont des responsabilités distinctes et exercent un contrôle distinct aux fins des relations du travail.

[40] La SAA souligne aussi que ses contacts avec les employés de Pro-Tec se limitent aux vérifications nécessaires pour satisfaire aux exigences du RAC en matière de sécurité. La SAA participe certes au processus d'attribution de laissez-passer donnant accès aux zones réglementées de l'aéroport, mais elle n'a pas le pouvoir de licencier des employés de Pro-Tec. Au demeurant, le suivi, la supervision le recrutement et la formation du personnel des SIU sont la responsabilité de Pro-Tec. La SAA conclut en disant que son unique responsabilité est de tenir des séances d'orientation à l'intention des fournisseurs de services pour les aider à se familiariser avec l'aéroport.

C - Pro-Tec

[41] À l'instar de la SAA, Pro-Tec estime qu'il n'y a pas eu de vente d'entreprise au sens du *Code*. Pro-Tec soutient qu'après avoir résilié le contrat avec la Ville, la SAA a conclu un nouveau contrat distinct avec Pro-Tec. Il n'existe aucun document, contrat ou convention d'achat entre la Ville et Pro-Tec. La société n'a acquis aucun actif, matériel ou fonds commercial de la Ville et les anciens employés de la Ville ont été embauchés dans le cadre du processus habituel de recrutement de Pro-Tec.

[42] Pro-Tec s'oppose à l'idée qu'elle constitue un employeur unique avec la SAA, puisque les deux entités ne sont ni associées ni connexes, non plus qu'elles sont assujetties à une direction et un contrôle en commun.

IV - Analysis and Decision

A - Contracting Out

[43] Article 5.03(b) of the collective agreement between the SAA and PSAC covering the employees of the SAA provides that the SAA “shall be permitted to contract out work currently or historically provided through contracted services.” According to the SAA, the parties have, through this article, agreed that it can contract out ERS and PSAC should be prohibited from now seeking a single employer or sale of business declaration on the basis that the SAA has contracted out the ERS to Pro-Tec. PSAC denies that article 5.03(b) of the SAA’s collective agreement was intended to cover contracts for the provision of ERS but that even if it was, this clause cannot be used to prevent a single employer or sale of business declaration, if all of the requirements for such declarations exist.

[44] The Board cannot conclude, as argued by the SAA, that article 5.03(b) of the collective agreement covering SAA’s employees was intended to include the ERS contract. The provision of ERS has never been performed by SAA employees. ERS has been covered by a separate collective agreement between the City and PSAC and has never been the subject of negotiations with the SAA. The Board therefore agrees with the union’s contention that under the circumstances, article 5.03(b) of the SAA collective agreement is not a determining factor to the present application.

B - Single Employer

[45] The usual criteria to be reviewed in order to determine whether two or more employers should be considered as one, within the meaning of the *Code*, are well known and the Board is of the view that it is not necessary to review those criteria in any detail to arrive at a determination in the present matter.

[46] Although it is clear that the SAA and Pro-Tec are both employers operating under federal jurisdiction, it is equally clear to the Board that they are not associated or related and that they are not under common direction or control.

[47] In *TELUS Communications Inc. et al.*, [2004] CIRB no. 278; and 111 CLRBR (2d) 27, the Board was

IV - Analyse et décision

A - Sous-traitance

[43] L’article 5.03b) de la convention collective conclue entre la SAA et l’AFPC pour le compte des employés de la SAA stipule que cette dernière est «autorisée à attribuer en sous-traitance le travail qui est actuellement et historiquement accompli dans le cadre de contrats de services» (traduction). La SAA estime que les parties ont convenu, par cette disposition, que la SAA pouvait sous-traiter les SIU; l’AFPC ne devrait donc pas avoir le droit de solliciter une déclaration d’employeur unique ou de vente d’entreprise en faisant valoir que la SAA a sous-traité les SIU à Pro-Tec. L’AFPC affirme qu’il est faux de dire que l’article 5.03b) de la convention collective conclue avec la SAA est censé englober les contrats de prestation des SIU, mais que, même si c’était le cas, cette disposition ne peut pas être utilisée pour s’opposer à une déclaration d’employeur unique ou de vente d’entreprise si toutes les conditions requises sont réunies.

[44] Le Conseil ne peut pas être du même avis que la SAA, selon laquelle l’article 5.03b) de la convention collective régissant les employés de la SAA est censé englober le contrat des SIU. Les SIU n’ont jamais été assurés par des employés de la SAA. Ces services sont régis par une convention collective distincte entre la Ville et l’AFPC et n’ont jamais fait l’objet de négociations avec la SAA. Le Conseil accepte donc la prétention du syndicat selon laquelle l’article 5.03b) de la convention collective de la SAA ne constitue pas, dans ces conditions, un élément déterminant en l’espèce.

B - Employeur unique

[45] Les critères qui s’appliquent habituellement pour déterminer si deux employeurs ou plus constituent un employeur unique pour l’application du *Code* sont bien connus et le Conseil estime qu’il n’est pas nécessaire de les examiner en détail pour en arriver à une décision dans l’affaire qui nous occupe.

[46] Il est évident que la SAA et Pro-Tec sont des employeurs relevant de la compétence fédérale, mais il est tout aussi évident que ce ne sont pas des entreprises associées ou connexes assujetties à une direction ou un contrôle en commun.

[47] Dans *TELUS Communications Inc. et autres*, [2004] CCRI n° 278; et 111 CLRBR (2d) 27, le Conseil

seized of an application for a confirmation of the employees included in the union's bargaining unit, a sale of business declaration and a single employer declaration. With respect to the single employer declaration, the Board reiterated the different factors to be reviewed in order to determine if businesses are associated and related, and if they are under common control and direction:

[255] Factors looked at to determine the associated and related businesses and the common control and direction criteria often overlap. They include such factors as: the degree of interrelationship of the operations of the various enterprises; whether they provide similar services and products; whether they are part of a vertically integrated process whereby one part of the business carries out one function and another part of the business carries out another; and the extent of common ownership and management (see *The Canadian Press et al.* (1976), 13 di 39; [1976] 1 Can LRBR 354; and 76 CLLC 16,013 (CLRB no. 60); and *Murray Hill Limousine Service Ltd. et al., supra*).

...

[260] The Board agrees that the ownership structure of a business is only part of the relevant factors looked at in the assessment of common control and direction. There exists a variety of other possible factors that can weigh in this assessment including, but not limited to, the coordination or integration of operations, the common decision makings, shared programs, policies or services, as well as the overall representation of the different businesses to the public, clients, employees, etc. Consideration must be given to the circumstances as a whole, weighing the factors that point to common control or direction and those which do not.

(pages 94-96; and 113-115)

[48] It is not contested that ERS are integral to the SAA's operations in that, as operator of the airport, it must provide the aircraft firefighting vehicles and personnel required to respond to aircraft emergencies at the airport. It is also a fact that the fire hall and the fire trucks are owned by the SAA and that, as part of the terms of its contract with Pro-Tec, the SAA provides those assets, as well as the maintenance of those assets, to Pro-Tec. Similarly, pursuant to the terms of the contract, the SAA is required to supply the necessary extinguishing materials and fuel for the training of Pro-Tec's ERS employees.

[49] The union contends the SAA has significant control over important aspects of the operations of the ERS business since it controls the maintenance of the fire hall and fire trucks. It points as well to provisions

était saisi d'une demande de confirmation des employés compris dans l'unité de négociation, ainsi que d'une demande de déclaration de vente d'entreprise et d'employeur unique. En ce qui concerne la déclaration d'employeur unique, le Conseil a rappelé les divers éléments dont il fallait tenir compte pour déterminer si des entreprises sont associées ou connexes et si plusieurs employeurs en assurent la direction et le contrôle en commun:

[255] Les facteurs dont il faut tenir compte pour déterminer si les entreprises sont associées ou liées et si leur direction ou leur contrôle sont exercés en commun se recoupent souvent. Ce sont par exemple le degré d'interrelations des exploitations des entreprises, les services et les produits similaires ou différents qu'elles offrent, leur participation à un processus d'intégration verticale dans lequel une partie de l'entreprise se charge d'une fonction tandis que l'autre en exécute une différente et le degré de propriété et de gestion communes (voir *Presse Canadienne et autres* (1976), 13 di 39; [1976] 1 Can LRBR 354; et 76 CLLC 16,013 (CCRT n° 60); et *Service de Limousine Murray Hill Ltée et autre*, précitée).

...

[260] Le Conseil reconnaît que la structure de propriété d'une entreprise n'est qu'un des facteurs pertinents dont il doit tenir compte pour déterminer s'il y a une direction ou un contrôle en commun. En effet, divers autres facteurs peuvent influencer sur son évaluation, et ce sont notamment, mais pas exclusivement, la coordination ou l'intégration de l'exploitation, la prise de décisions communes, les programmes, politiques et services partagés de même que la représentation globale des différentes entreprises au public, aux clients, aux employés, etc. Il faut peser ces circonstances dans leur ensemble aussi bien en ce qui concerne les facteurs révélateurs d'une direction ou d'un contrôle en commun que ceux qui n'en témoignent pas.

(pages 94-96; et 113-115)

[48] Il est acquis que les SIU font partie intégrante de l'exploitation de la SAA et que, en sa qualité d'exploitant de l'aéroport, la SAA doit fournir les véhicules de lutte contre les incendies d'aéronefs et le personnel requis pour assurer les services d'intervention pour aéronefs en cas d'urgence à l'aéroport. Il est également acquis que la caserne de pompiers et les camions d'incendie sont la propriété de la SAA et que, dans le cadre du contrat avec Pro-Tec, la SAA fournit ces biens et en assure l'entretien. Le contrat prévoit également que la SAA fournit le matériel d'extinction et le carburant nécessaires à la formation du personnel de Pro-Tec affecté aux SIU.

[49] Le syndicat prétend que la SAA exerce un contrôle significatif sur des aspects importants des activités de SIU puisqu'elle contrôle l'entretien de la caserne de pompiers et des camions d'incendie. Il attire également

of the contract that allow the SAA to perform the services in question in the event of a labour dispute or dissatisfaction with Pro-Tec's performance.

[50] In the Board's view, the fact that there is an interrelationship between the two entities or general supervision by the SAA under the terms of the contract as operator of the airport, may be a factor pointing to the two businesses being related or even being under common control or direction. However, this does not end the enquiry.

[51] In the present matter, other than the factors stated above, there is little if any evidence, to suggest that the SAA and Pro-Tec carry on associated or related activities or that their respective businesses are under common control and direction, as contemplated by Board jurisprudence. The SAA and Pro-Tec are in different business lines and they do not provide similar services. The SAA operates an airport while Pro-Tec provides aircraft rescue firefighting services and public safety services.

[52] There is no common ownership, no common directors and no common management of the two businesses. The SAA and Pro-Tec have completely distinct organizational structures. There is no coordination or integration of the respective operations of each business, no common decision making, no shared programs, no common policies or services and no shared resources. Pro-Tec exercises supervisory and managerial control over its employees. In other words, Pro-Tec is an autonomous enterprise from the SAA, responsible for all aspects of the operations of its business.

[53] Pro-Tec's contract for the provision of ERS at the airport is the only business connection it has with the SAA. Although the operations of both companies are related and are, to a certain extent, integrated in that the services of Pro-Tec could not be provided without the airport and similarly, the airport could not operate without ERS for aircraft utilizing the airport's facilities, this is the extent of the interrelationship or integration between the two operations. This interrelationship exists solely because of Transport Canada's legal requirement that all airports comply with the *Aeronautics Act* and CARs, as opposed to the result of common control or direction that is managerial in nature.

l'attention sur les dispositions du contrat qui autorisent la SAA à fournir les services en question en cas de conflit de travail ou de rendement insatisfaisant de Pro-Tec.

[50] Le Conseil estime que le fait que les deux entités entretiennent des rapports mutuels ou que la SAA, à titre d'exploitant de l'aéroport, supervise généralement l'exécution du travail pour les fins du contrat pourrait être un indice que les deux entreprises sont connexes ou même qu'elles sont assujetties à une direction et un contrôle en commun. Cela dit, il reste encore d'autres éléments à examiner.

[51] Dans l'affaire en instance, hormis les facteurs mentionnés précédemment, rien, ou presque, n'indique que la SAA et Pro-Tec se livrent à des activités associées ou connexes ou que leur entreprise respective est assujettie à une direction ou un contrôle en commun, comme l'envisage la jurisprudence du Conseil. La SAA et Pro-Tec sont actifs dans des secteurs d'activité différents et ne fournissent pas des services analogues. La SAA exploite un aéroport tandis que Pro-Tec fournit des services de sauvetage d'aéronefs et de protection de la sécurité publique.

[52] Les deux entreprises n'ont aucun propriétaire, dirigeant ou administrateur commun. Elles ont des structures organisationnelles complètement différentes. Il n'y a aucune coordination ou intégration des activités respectives de chaque entreprise ni aucun processus décisionnel, programme, politique, ressource ou service communs. Pro-Tec supervise et gère ses propres employés. Autrement dit, Pro-Tec est une entreprise indépendante de la SAA, qui a la responsabilité de tous les aspects de l'exploitation de son entreprise.

[53] Le contrat de Pro-Tec pour la prestation des SIU à l'aéroport constitue son seul lien d'affaires avec la SAA. Bien que les activités des deux sociétés soient connexes et, dans une certaine mesure, intégrées en ce que Pro-Tec ne pourrait pas fournir les services s'il n'y avait pas d'aéroport et que, pareillement, l'aéroport ne pourrait pas être exploité s'il n'y avait pas de SIU pour les aéronefs, là s'arrêtent les rapports mutuels entre les deux entreprises ou l'intégration de leurs activités. Ces rapports mutuels tiennent seulement au fait que Transports Canada oblige tous les aéroports à se conformer aux exigences de la *Loi sur l'aéronautique* et au RAC, au lieu d'être le résultat d'une direction ou d'un contrôle en commun en matière de gestion.

[54] The union also points to the relationship between the SAA and Pro-Tec as being even closer than what is suggested under the contract. It refers to several fact situations in support of its contention. Pro-Tec purchased equipment for the SAA at its request and was later reimbursed. At the request of Pro-Tec and to assist it when it was incurring some difficulties with the transfer of funds from its U.S. account, the SAA indirectly paid the wages of Pro-Tec's employees for one pay period. The SAA offered to guarantee or co-sign for Pro-Tec to obtain initial telephone services. In the Board's view, individually or together, these factors, although they no doubt indicate the existence of some cooperation between the SAA and Pro-Tec, do not establish that the two businesses are associated or related, or that they are under common control or direction.

[55] Similarly, the fact that the ERS may be seen by the public as an integral part of the airport because the fire hall and the fire trucks are located on the airport premises and the ERS firefighters are on site, does not, without more, establish the necessary criteria of common control and direction for a single employer declaration. Because of the nature of ERS work, it is expected that the fire hall and fire trucks need to be located on the Airport premises.

[56] When looked at as a whole, the Board has no difficulty in finding that the businesses of the SAA and that of Pro-Tec are distinct and that each exercises direction and control over its own operation. The Board finds that all of the necessary criteria for a single employer declaration are not present and, consequently, the SAA and Pro-Tec are not a single employer within the meaning of the *Code*. In light of the Board's finding, it is not necessary to determine whether there is any labour relations purpose in making a single employer declaration.

C - Sale of Business

[57] In the Board's view, the more difficult issue to be determined is whether, on the facts presented, a sale of business within the meaning of the *Code* occurred when the ERS at the airport ceased to be provided by the City

[54] Le syndicat prétend en outre que la relation entre la SAA et Pro-Tec est encore plus étroite que ce que prévoit le contrat. Il en tient pour preuve plusieurs situations de fait. Ainsi, Pro-Tec a acheté du matériel pour le compte de la SAA et a ensuite eu droit à un remboursement. À la demande de Pro-Tec, et pour lui venir en aide parce qu'elle avait de la difficulté à faire virer des fonds de son compte aux États-Unis, la SAA a indirectement payé le salaire des employés de Pro-Tec pour une période de paie. La SAA a offert de donner des garanties ou d'agir comme cosignataire pour permettre à Pro-Tec d'obtenir les services téléphoniques dont elle avait initialement besoin. Le Conseil est d'avis que ces facteurs, qu'ils soient appréciés individuellement ou collectivement, ne prouvent nullement que les deux entreprises sont associées ou connexes ou qu'elles sont assujetties à une direction et un contrôle en commun, quoiqu'ils révèlent sans conteste l'existence d'un certain esprit de collaboration entre la SAA et Pro-Tec.

[55] De même, le fait que les SIU puissent être considérés par le public comme faisant partie intégrante de l'aéroport du fait que la caserne de pompiers et les camions d'incendie se trouvent sur les terrains de l'aéroport et que les pompiers d'intervention d'urgence soient sur place n'établit pas, à lui seul, qu'il existe une direction et un contrôle en commun et qu'il y a lieu de formuler une déclaration d'employeur unique. En raison de la nature des activités d'intervention d'urgence, il va de soi que la caserne de pompiers et les camions d'incendie doivent se trouver à l'aéroport même.

[56] Après un examen global de la situation, le Conseil en arrive sans difficulté à la conclusion que la SAA et Pro-Tec exploitent des entreprises distinctes et que chaque entité assure la direction et le contrôle de sa propre exploitation. Le Conseil estime que les conditions essentielles pour formuler une déclaration d'employeur unique ne sont pas présentes et que, par conséquent, la SAA et Pro-Tec ne constituent pas un employeur unique pour l'application du *Code*. Compte tenu de cette conclusion, il n'est pas nécessaire de déterminer si une déclaration d'employeur unique favoriserait la réalisation d'un objectif lié aux relations du travail.

C - Vente d'entreprise

[57] Le Conseil estime que la question la plus difficile à trancher est celle de savoir si, compte tenu des faits présentés, il y a eu vente d'entreprise au sens du *Code* lorsque la Ville a cessé d'offrir les SIU à l'aéroport et

and immediately began to be provided by Pro-Tec pursuant to the contract between the SAA and Pro-Tec. The SAA as operator of the airport is responsible for ensuring that ERS are available in conformity with the *Aeronautics Act* and CARs. That service was initially provided by Transport Canada as owner of the airport. Transport Canada transferred the provision of this service to the City, and the operation and management of the airport was subsequently transferred to the SAA. The SAA never engaged in the direct provision of ERS but rather assumed Transport Canada's contract with the City. When the City decided to cease providing the service, the SAA called for tenders and ultimately awarded the contract to Pro-Tec.

[58] Section 44 of the *Code* provides that, where an employer sells a business, a trade union that is the bargaining agent for the employees employed in the business continues to be their bargaining agent and that the person (company) acquiring the business is bound by any applicable collective agreement. The *Code* defines the word "sell" as including the **transfer or other disposition** of the business including the leasing of a business.

[59] There is no dispute between the parties in regards to certain general principles applicable to sale of business declaration applications, including:

- the automatic effects of successor rights and obligations despite corporate changes to a business or the transfer of a business;
- the broad and liberal interpretation given to the word "sell" in light of the remedial purpose of the *Code*'s provisions;
- the continuity of the work done is not sufficient in itself - bargaining rights attach to a particular business or undertaking and not to the employees or their work;
- no one particular or single fact but rather a combination of factors will likely result in a sale of business declaration, thereby, emphasizing the need for a case-by-case analysis.

[60] The parties also agree and the Board confirms that the application of section 47 of the *Code*, which deals specifically with the situation of a portion of the public service being transferred to a federally-regulated business, as was found in *City of Saskatoon, supra*, is not akin to a finding of successorship pursuant to

que Pro-Tec a pris immédiatement la relève en vertu du contrat conclu avec la SAA. En tant qu'exploitant de l'aéroport, la SAA doit s'assurer que les SIU sont disponibles en conformité avec la *Loi sur l'aéronautique* et le RAC. Ces services étaient initialement fournis par Transports Canada en tant que propriétaire de l'aéroport. Ils ont ensuite été transférés à la Ville; l'exploitation et la gestion de l'aéroport ont ultérieurement été cédés à la SAA. Cette dernière n'a jamais fourni les SIU directement, mais a plutôt pris la charge du contrat de Transports Canada avec la Ville. Lorsque la Ville a décidé de se départir des services, la SAA a lancé un appel d'offres et adjugé le contrat à Pro-Tec.

[58] En vertu de l'article 44 du *Code*, dans les cas où l'employeur vend son entreprise, l'agent négociateur des employés travaillant dans l'entreprise continue de représenter ces derniers et toute convention collective applicable, à la date de la vente, lie l'acquéreur (société). Le *Code* définit une «vente» comme le **transfert et toute autre forme de disposition** d'une entreprise, location comprise.

[59] Certains principes généraux applicables aux demandes de déclaration de vente d'entreprise font l'unanimité entre les parties, notamment:

- les droits et obligations du successeur s'appliquent d'office en dépit de la restructuration ou du transfert de l'entreprise;
- le mot «vente» doit être interprété de manière générale et libérale, compte tenu de l'effet correctif des dispositions du *Code*;
- la continuité du travail n'est pas un critère suffisant en soi - les droits de négociation sont rattachés à une entreprise particulière, non pas aux employés ou au travail qu'ils accomplissent;
- une déclaration de vente d'entreprise est bien davantage le résultat d'un amalgame de faits que d'un fait unique ou particulier, d'où l'importance d'apprécier les faits de chaque affaire.

[60] Les parties admettent de surcroît, et le Conseil confirme, que l'application de l'article 47 du *Code*, qui porte expressément sur le transfert d'un secteur de l'administration publique à une entreprise de compétence fédérale, comme il a été statué dans *Ville de Saskatoon*, précitée, n'entraîne pas nécessairement

section 44 of the *Code* (see *Public Service Alliance of Canada v. Bombardier Inc.*, [2001] 2 F.C. 429 (F.C.A., no. A-74-00)).

[61] In the present matter, the Board finds that the successorship provisions of the *Code* do not apply. The Board also finds that although perhaps less likely, it is not impossible that a sale of business occur in a tender situation.

[62] Both the SAA and Pro-Tec take the position that genuine circumstances of public tenders and changes in contractors cannot attract a finding of successorship. They argue that the Board has previously found that section 44 of the *Code* was not meant to cover a loss of a contract to a competitor or a situation where a contractor ceases to provide a service. Pro-Tec submits that the present situation is nothing more than a loss of contract through the tendering process, which process was not intended to be caught by the successorship provisions of the *Code*.

[63] In support of its position, Pro-Tec relies in part on comments from the Board in *PLH Aviation Services Inc. et al.*, [1999] CIRB no. 37, which reproduced certain excerpts from *Seeking a Balance: Review of Part I of the Canada Labour Code*. In that case, the Board concluded that the particular situation met the requirements for a single employer declaration because of the control exercised by the airline companies through the Vancouver Fuel Committee over the bargaining relationship between PLH and the union. The Board went on to canvass the issue of contractor successorship:

[172] In the recent *Canada Labour Code, Part I, Review, Seeking a Balance*, the issue was carefully considered.

“The successorship provisions of the *Code* have generally not been applied to continue bargaining rights and obligations when the contract is awarded to another legal entity after a new tender. Therefore, employees affected by their employer’s loss of a contract have no protection under Part I of the *Code*. If they are represented by a union that has achieved a collective agreement, they will presumably be governed by whatever layoff or termination rights that they may have been able to achieve through collective bargaining. ...

...

une conclusion de vente d’entreprise en vertu de l’article 44 du *Code* (voir *Alliance de la fonction publique du Canada c. Bombardier Inc.*, [2001] 2 C.F. 429 (C.A.F., dossier n° A-74-00)).

[61] En l’espèce, le Conseil estime que les dispositions du *Code* sur les droits et obligations du successeur ne s’appliquent pas. Le Conseil considère en outre qu’il n’est pas impossible, quoique moins probable peut-être, qu’il y ait vente d’entreprise par voie d’appel d’offres.

[62] La SAA et Pro-Tec font toutes deux valoir que, dans les cas où il y a véritablement appel d’offres et changement d’entrepreneurs, on ne peut conclure qu’il y a eu vente d’entreprise. Elles avancent que le Conseil a jadis conclu que l’article 44 du *Code* ne s’appliquait pas à la perte d’un contrat au profit d’un concurrent ou aux situations où un entrepreneur cesse de fournir un service. Pro-Tec affirme que la situation actuelle n’est rien de plus que la perte d’un contrat à l’issue d’un processus d’appel d’offres, lequel processus n’est pas censé tomber sous le coup des dispositions du *Code* relatives aux droits et obligations du successeur.

[63] À l’appui de son argument, Pro-Tec s’appuie partiellement sur les observations formulées par le Conseil dans *PLH Aviation Services Inc. et autres*, [1999] CCRI n° 37, qui reproduisait des passages de *Vers l’Équilibre: Révision de la partie I du Code canadien de travail*. Dans cette affaire, le Conseil a conclu que les conditions étaient réunies pour formuler une déclaration d’employeur unique en raison du contrôle que les transporteurs aériens exerçaient sur la relation de négociation entre PLH et le syndicat, par l’entremise du comité du ravitaillement en carburant de Vancouver. Le Conseil a poursuivi son analyse en examinant la question du changement d’entrepreneur:

[172] Dans le document récent intitulé *Code canadien du travail Partie I, Révision, Vers L’Équilibre*, la question a été étudiée avec soin.

«Les dispositions du *Code* en matière de succession ne sont généralement pas appliquées pour garantir le maintien des droits et obligations en matière de négociation lorsqu’un contrat est accordé à une autre entité légale après un nouvel appel d’offres. Par conséquent, les employés touchés par la perte du contrat que détenait leur employeur ne sont pas protégés par la partie I du *Code*. S’ils sont représentés par un syndicat qui a conclu une convention collective, ils sont alors protégés par les dispositions relatives au licenciement et à la cessation d’emploi qu’ils ont pu négocier ...

...

Employment security for employees in tendered employment situations is unsure for the unionized and non-unionized employee alike. We believe that initiatives to protect accrued benefits, like vacation eligibility, are one way of removing the financial incentive to switch contractors unnecessarily. Other employment standards changes might be made to improve the tenure of employees in such positions.

Much work is now awarded by tender, and contracts change periodically. This is particularly prevalent in the transportation industry, much of which is interprovincial. The periodic tendering of work in this area is a normal and legitimate element of commercial practice. We are concerned that modifications to sections 44 to 46 to give more protection to unionized employees in some less secure forms of employment will give rise to undesirable restrictions on competition in other areas of business.

Some allege that the control exercised by the contracting party is so strong that the tender process is a sham. If so, that problem can be addressed by the Board's ability to decide the "real employer" or through a request for a single employer declaration under section 35.

(pages 75-76; emphasis added)'

[173] Here, the Board shares the expressed concern to protect normal and legitimate commercial practice. Equally, undesirable restrictions on competition should be avoided. ...

(pages 58-60)

[64] The SAA and Pro-Tec both rely as well on prior CLRB decisions, including *Freight Emergency Service Ltd.* (1984), 55 di 172; and 84 CLLC 16,031 (CLRB no. 460); and *CAFAS Inc.* (1984), 56 di 54; 7 CLRBR (NS) 1; and 84 CLLC 16,034 (CLRB no. 463), for the proposition that successor rights were never intended to apply to genuine circumstances of subcontracting, a loss of business to a competitor or where there is a corporate dissolution. They argue that if the Board were to find otherwise, this would create a change in Board policy and uncertainty in regards to a widely used and accepted tendering process.

[65] PSAC maintains that Board jurisprudence confirms that successorship can still occur in situations of contracting out. It submits that the necessary distinguishing factor in tendering situations is whether the predecessor employer is a competitor in the process. In other words, PSAC argues that in cases where a company loses a contract to a competitor, the sale of business provisions should not apply but it can apply where, as in the present situation, the predecessor employer has voluntarily chosen to give up or cease to

La sécurité d'emploi des personnes effectuant des travaux confiés à contrat n'est pas assurée, que ces personnes soient syndiquées ou non. Nous croyons que le législateur peut décourager les entreprises de changer inutilement d'entrepreneurs en adoptant des mesures visant à protéger les avantages accumulés, comme les congés annuels. Diverses autres modifications aux normes d'emploi pour améliorer la sécurité d'emploi de ces personnes peuvent aussi être adoptées.

Beaucoup de travaux sont maintenant donnés à contrat par suite d'appels d'offres et les sous-traitants changent périodiquement. C'est surtout le cas dans l'industrie du transport, qui est largement interprovinciale. Les appels d'offres périodiques dans ce secteur constituent une pratique commerciale normale. En modifiant les articles 44 à 46 pour mieux protéger les employés syndiqués dans les secteurs où l'emploi offre moins de sécurité, nous craignons de nuire inutilement à la compétitivité d'autres secteurs.

Certains prétendent que le contrôle exercé par l'entreprise qui donne le contrat est tel que l'appel d'offres est une imposture. Dans ces cas-là, le problème peut être réglé par le pouvoir du Conseil de déterminer le «véritable employeur» ou, d'émettre sur demande une déclaration d'employeur unique en vertu de l'article 35.

(pages 83-84; c'est nous soulignons)''

[173] En l'espèce, le Conseil se dit expressément préoccupé de protéger la pratique commerciale habituelle et légitime. De même, il conviendrait d'éviter les restrictions non souhaitables à la concurrence. ...

(pages 58-60)

[64] La SAA et Pro-Tec s'appuient également sur des décisions antérieures du CCRT, notamment *Freight Emergency Service Ltd.* (1984), 55 di 172; et 84 CLLC 16,031 (CCRT n° 460); et *CAFAS Inc.* (1984), 56 di 54; 7 CLRBR (NS) 1; et 84 CLLC 16,034 (CCRT n° 463), pour faire valoir qu'il n'a jamais été dans l'intention du législateur d'appliquer les droits du successeur aux véritables cas de sous-traitance, à la perte d'un contrat au profit d'un concurrent ou à la dissolution d'une entreprise. Les deux parties avancent qu'une conclusion différente de la part du Conseil représenterait un changement dans sa politique et rendrait incertain un processus d'appel d'offres largement utilisé et accepté.

[65] L'AFPC estime pour sa part que la jurisprudence du Conseil confirme qu'il peut y avoir vente d'entreprise dans des situations de sous-traitance. Elle avance que l'issue de l'affaire dans ces cas-là repose essentiellement sur la question de savoir si l'employeur prédécesseur est sur les rangs pour obtenir le contrat. En d'autres termes, l'AFPC fait valoir que dans les cas où une société perd un contrat au profit d'un concurrent, les dispositions sur la vente d'entreprise ne devraient pas s'appliquer, mais qu'elles peuvent

provide the service in question. It relies primarily on cases involving contracting out or tendering situations where the predecessor company has voluntarily chosen to give up its contract and the Board has found that the circumstances of the case amounted to a sale of business (see *Thunder Bay Ambulance Services Inc.*, [1978] OLRB Rep. May 467; and *Bernshine Mobile Maintenance Ltd.* (1984), 56 di 83; 7 CLRBR (NS) 21; and 84 CLLC 16,036 (CLRB no. 465)).

[66] In the Board's view, the two positions described above can be reconciled. Essentially, the applicable criteria to determine whether there has been a transfer of a business, are the same whether or not we are concerned with a contracting out situation through a tender process, what changes is the context. Under a contracting out situation, particularly in a tendering situation between competing businesses, it is less likely but not impossible, that the situation will lend itself to being a sale of business and more likely that it will be a genuine subcontracting or a loss of business to a competitor. In other words, it is less likely, though not impossible, there will exist sufficient factors to lead to the conclusion of a sale of business within the meaning of the *Code*.

[67] Situations of contracting out through tendering constitute a specific context in which to determine whether the sale of business provisions of the *Code* apply. The Board agrees with the union's contention that successorship can nevertheless occur in such circumstances. However, the Board does not agree that the distinguishing factor in those cases is whether the predecessor voluntarily chose to give up the contract in question. In the Board's view, the sale of business provisions of the *Code* could still apply in situations where a contract is transferred from one contractor to another in a tendering context, irrespective of the fact that the predecessor company did not voluntarily give up the contract. There are many ways an initial contractor can lose its contract to a subsequent contractor. For example, its contract can expire and a new contract can be tendered; it may, for whatever reasons, voluntarily stop providing the services; its contract can be terminated for performance issues, etc. The manner in which the initial contractor loses its contract is not the determining nor the distinguishing factor. Rather, it comes down to whether there are enough factors or elements pointing towards a transfer

s'appliquer lorsque, comme en l'espèce, le prédécesseur a pris volontairement la décision de se départir du service en question ou d'y mettre un terme. Le syndicat s'appuie principalement sur des cas de sous-traitance ou d'appel d'offres où le prédécesseur a volontairement décidé d'abandonner son contrat, ce qui a incité le Conseil à conclure que les circonstances de l'affaire équivalaient à une vente d'entreprise (voir *Thunder Bay Ambulance Services Inc.*, [1978] OLRB Rep. May 467; et *Bernshine Mobile Maintenance Ltd.* (1984), 56 di 83; 7 CLRBR (NS) 21; et 84 CLLC 16,036 (CCRT n° 465)).

[66] Le Conseil estime qu'il est possible d'accorder les deux positions décrites ci-dessus. En substance, les critères applicables pour déterminer s'il y a eu transfert d'une entreprise sont les mêmes qu'il y ait ou non sous-traitance du travail dans le cadre d'un processus d'appel d'offres; ce qui change c'est le contexte. Dans un cas de sous-traitance, surtout si des entreprises concurrentes sont invitées à présenter des offres, il est moins probable, mais non impossible, que la situation se prête à une conclusion de vente d'entreprise, et plus probable qu'il s'agira d'un véritable cas de sous-traitance ou de perte d'un contrat au profit d'un concurrent. En d'autres termes, il est moins probable, mais non impossible, qu'il existe suffisamment d'éléments pour conclure à une vente d'entreprise au sens du *Code*.

[67] Les cas de sous-traitance par voie d'appel d'offres constituent une situation particulière pour l'application des dispositions du *Code* sur la vente d'entreprise. Le Conseil accepte la prétention du syndicat selon laquelle il peut néanmoins y avoir vente d'entreprise dans ces cas-là. En revanche, le Conseil ne croit pas que l'issue de l'affaire repose essentiellement sur la question de savoir si le prédécesseur a volontairement renoncé au contrat en question. Il lui apparaît que les dispositions du *Code* relatives à la vente d'entreprise pourraient quand même s'appliquer dans les cas où un contrat est adjugé à un autre entrepreneur dans le cadre d'un appel d'offres, indépendamment du fait que l'entrepreneur prédécesseur n'y a pas volontairement renoncé. Il y a de multiples façons de perdre un contrat un profit d'un autre entrepreneur. Par exemple, le contrat de l'entrepreneur initial peut arriver à échéance et un autre contrat peut être adjugé par appel d'offres; l'entrepreneur peut, pour toutes sortes de raisons, cesser volontairement de fournir les services ou son contrat peut être résilié pour rendement insatisfaisant, etc. La manière dont l'entrepreneur initial perd son contrat ne constitue nullement le critère distinctif ou déterminant.

of a business as opposed to simply a contracting out or loss of business to a competitor.

[68] A review of the jurisprudence in regards to applications for sale of business declarations involving situations of contracting out, including by way of tender, confirms the above. These decisions also confirm that a successorship may occur in “tripartite” situation, that is, when one entity changes from one service provider to another. Consequently, the fact that the SAA through the tendering process chose a new service provider and that the contract is now between the SAA and Pro-Tec is not determinative of the sale of business issue between the City and Pro-Tec, whether it be directly or indirectly. Again, what these facts provide is the context in which the Board is called upon to make a determination of whether there was in fact a sale of business.

[69] In *Metropolitan Parking Inc.*, [1979] OLRB Rep. October 1193, the Ontario Labour Relations Board denied a successorship application. In so doing, it did an exhaustive review of the issues starting with what constitutes a business and what can constitute a disposition of a business. In that case the predecessor employer, TAP, held the contract for the operation of the Toronto International Airport parking lot. The contract expired and the Federal Government tendered the renewal of the contract. Metropolitan, the successful bidder, was in the business of operating parking lots. Some of the essential principles outlined in that decision bear repeating:

36. Despite the labour relations focus of the statute “the business” is not synonymous with its employees or their work. In exceptional circumstances the accumulated skills, ability, know how or business contacts of the employees may be so crucial, or irreplaceable, that their loss would mean the demise of all or part of the business as a going concern; but these cases are rare. For the most part, the continued employment of the predecessor’s employees is only one factor to be considered. ...

...

37. The present case involves a form of subcontracting, and subcontracting arrangements always involve the transfer of

En bout de ligne, l’issue de l’affaire repose plutôt sur l’existence de facteurs ou de critères suffisants qui pointent en direction d’un transfert d’entreprise plutôt que d’une simple situation de sous-traitance ou de perte de contrat au profit d’un concurrent.

[68] L’examen de la jurisprudence relative aux demandes de déclaration de vente d’entreprise dans les cas de sous-traitance, par appel d’offres notamment, confirme l’analyse qui précède. Ces décisions établissent également qu’il peut y avoir vente d’entreprise dans une situation «tripartite», c’est-à-dire lorsqu’une entité passe d’un fournisseur de services à un autre. Ainsi donc, le fait que la SAA a choisi un nouveau fournisseur de services par voie d’appel d’offres et que le contrat lie désormais la SAA et Pro-Tec ne constitue pas un critère déterminant pour conclure qu’il y a eu vente d’entreprise entre la Ville et Pro-Tec, de façon directe ou indirecte. Encore une fois, ce que ces faits établissent c’est le contexte dans lequel le Conseil est appelé à déterminer s’il y a effectivement eu vente d’une entreprise.

[69] Dans *Metropolitan Parking Inc.*, [1979] OLRB Rep. October 1193, la Commission des relations de travail de l’Ontario a rejeté une demande de déclaration de vente d’entreprise. En rendant sa décision, la Commission a procédé à une analyse exhaustive des questions en commençant par ce qui constitue une entreprise et ce qu’on entend par disposition d’une entreprise. Dans cette affaire, l’employeur prédécesseur, en l’occurrence TAP, détenait le contrat d’exploitation des installations de stationnement de l’aéroport international de Toronto. Le contrat étant arrivé à échéance, l’administration fédérale a lancé un appel d’offres en vue de son renouvellement. Metropolitan, le soumissionnaire retenu, exploitait une entreprise de gestion d’installations de stationnement. Il convient de rappeler quelques-uns des principes essentiels énoncés dans cette décision:

36. Même si la loi porte sur les relations du travail, «l’entreprise» n’est pas synonyme de ses employés ou du travail qu’ils accomplissent. Dans des cas exceptionnels, les compétences, les capacités, le savoir-faire et les contacts d’affaires accumulés des employés peuvent être si cruciaux ou irremplaçables que leur perte sonnerait le glas d’une partie, voire de la totalité de l’entreprise, à titre d’entreprise active; mais ces cas sont rares. La plupart du temps, le maintien en fonction des employés du prédécesseur ne constitue qu’un des nombreux critères dont il faut tenir compte...

...

37. L’affaire qui nous occupe concerne une certaine forme de sous-traitance, et les contrats de sous-traitance supposent

work. ... The continuity of the work, and the preservation of a close economic relationship, between the two parties is implicit in subcontracting and does not, in itself, establish a transfer of all, or part, of a business. If it is clear on the evidence, however, that B is unable to fulfill A's requirements with his existing equipment or organization, and received from A a transfer of capital, assets, equipment, managerial skills, employees or know how, then the transaction no longer looks like a simple contracting out of work. A may not be making use of B's economic organization, rather A may be transferring part of his economic organization to B ... or merely permitting B to make use of his (A's) organization while retaining control and direction of the related economic activity. Of course, it is to be expected that when A phases out part of his operation there may be certain equipment or assets which are now surplus and which can be disposed of on the market. These assets may, as a matter of convenience, be purchased by B. None of these factors unequivocally demonstrates or forecloses the application of section 55 (or section 1(4).) If, however, "but for" the transfer of such assets, licences, know how or property interests from A, B would be unable to fulfill the contract, then it is easier to infer a transfer of part of A's business - albeit a part which A no longer wishes to operate itself.

38. Similar considerations apply where A, for his own business reasons, chooses to change subcontractors and purchase his requirements elsewhere. Here also there would be a continuation of the work performed, and the new subcontractor may find itself in the same position of economic interdependence vis-à-vis A as a previous subcontractor. Again, these factors do not, in themselves, determine the applicability of section 55. Essentially the matter remains one of characterization. Is the transfer, if any, from the predecessor merely incidental, or is it integral, to the successor's ability to produce the goods or supply the services formerly produced by the predecessor? Has the successor acquired all, or a coherent and severable part, of the predecessor's economic organization? ...

...

44. For a transaction to be considered a "sale of a business" there must be more than the performance of a like function by another business entity. There must be a transfer from the predecessor of the essential elements of the business as a block or as a "going concern." A business is not synonymous with its customers or the work it performs or its employees. Rather, it is the economic organization which is used to attract customers or perform the work. The Legislature could have provided for the continuation of bargaining rights whenever there is a continuity of the work performed, but it did not do so. Bargaining rights are continued only when the employer transfers **his** business. The use of the active verb and possessive pronoun is not insignificant.

(pages 1209-1211 and 1214)

[70] The principles enunciated in *Metropolitan Parking Inc.*, *supra*, were endorsed by the Board in subsequent

toujours le transfert du travail... La continuité du travail et le maintien de relations économiques étroites entre les deux parties constituent deux aspects implicites de la sous-traitance; ils n'établissent pas, en tant que tels, qu'il y a eu transfert d'une partie, voire de la totalité d'une entreprise. En revanche, s'il ressort clairement de la preuve que B est incapable de satisfaire aux exigences de A avec son matériel ou sa structure actuels et que A lui a transféré des capitaux, des actifs, du matériel, des compétences en gestion, des employés ou une partie de son savoir-faire, la transaction cesse alors de présenter les caractéristiques d'un simple contrat de sous-traitance. Peut-être que A ne se sert pas de la structure économique de B, mais lui transfère plutôt une partie de la sienne ... ou l'autorise simplement à s'en servir tout en conservant le contrôle et la direction de l'activité économique connexe. Bien entendu, il va de soi qu'en cessant progressivement ses activités, A pourrait avoir du matériel ou des actifs excédentaires qui peuvent être écoulés sur le marché. Il est possible que, par souci de commodité, ces actifs soient achetés par B. Aucun de ces éléments ne confirme ou n'empêche clairement l'application de l'article 55 (ou du paragraphe 1(4)). Cependant, si, «en l'absence» de transfert des actifs, des permis, du savoir-faire ou des intérêts de propriété de A, B est incapable d'exécuter le contrat, on peut alors facilement conclure qu'il y a eu transfert d'une partie de l'entreprise de A - même si c'est une partie que A ne veut plus exploiter directement.

38. Des considérations semblables s'appliquent dans les cas où A, pour des raisons commerciales qui lui appartiennent, décide de changer de sous-entrepreneur et d'acheter les services ailleurs. Dans un cas comme celui-ci, il y aurait aussi continuation du travail exécuté, et le nouveau sous-entrepreneur pourrait se retrouver dans la même situation d'interdépendance économique par rapport à A que le sous-entrepreneur antérieur. Encore une fois, ces éléments ne sont pas suffisants, en tant que tels, pour déterminer si l'article 55 s'applique. L'issue de l'affaire repose essentiellement sur le qualificatif retenu. Le transfert, le cas échéant, du prédécesseur est-il simplement accessoire ou est-il indissociable de la capacité du successeur de produire les biens ou de fournir les services produits ou fournis par le prédécesseur? Le successeur a-t-il acquis la totalité, ou une partie cohérente et dissociable, de la structure économique du prédécesseur...

...

44. Pour qu'une transaction soit considérée comme une «vente d'entreprise», il doit y avoir bien davantage que l'exécution d'une fonction analogue par une autre entité commerciale. Il doit y avoir transfert par le prédécesseur des éléments essentiels de l'entreprise en bloc ou à titre d'«entreprise active». Une entreprise n'est pas synonyme de sa clientèle ou du travail accompli ou de ses employés, mais plutôt de la structure économique utilisée pour attirer la clientèle ou exécuter le travail. Le législateur aurait pu prévoir le maintien des droits de négociation quand il y a continuation du travail exécuté, mais il ne l'a pas fait. Les droits de négociation sont maintenus seulement dans les cas où l'employeur transfère **son** entreprise. L'utilisation de la forme active et de l'adjectif possessif n'est pas fortuite.

(pages 1209-1211 et 1214; traduction)

[70] Les principes énoncés dans *Metropolitan Parking Inc.*, précité, ont été retenus par le Conseil dans des

decisions dealing with contracting out through tendering situations, including *Terminus Maritime Inc.* (1983), 50 di 178; and 83 CLLC 16,029 (CLRB no. 402), a plenary decision of the Canada Labour Relations Board (CLRB), as follows:

The Board agrees with this approach to defining a business. A business is not merely the sum total of its work functions. It must be viewed in its totality. This “dynamic” interpretation, which takes into account the evolution of the business and its purpose, leaves room for consideration of its individuality and its particular characteristics which may undergo change, depending on the economic climate. With this interpretation, one can also distinguish more readily between a “sale” under section 144, a subcontract or the loss of a contract to a competitor. However, unlike the Cartesian approach, it has the disadvantage of not defining any universally applicable criteria. We believe, however, given the individuality and the dynamism of each business, that it is better to define a business using an inductive approach, that is, case by case, and leave it to the parties to refer to the precedents we will establish. ...

(pages 186; and 14,240)

[71] Similarly, in *CAFAS Inc.*, *supra*, a reconsideration panel of the CLRB in reversing the initial panel’s finding of a sale of business reaffirmed its adoption of the principles established in *Metropolitan Parking Inc.*, *supra*:

Finally, in *Terminus Maritime Inc.*, *supra*, and as indicated earlier, the Board, sitting in plenary session, decided to adopt the principles outlined in *Metropolitan Parking Inc.*, *supra*, as a means of determining whether a sale under section 144 [now section 44] has taken place. To us, the adoption by the full Board of the principles of *Metropolitan Parking Inc.* indicates a clear and overt acceptance of the decision of the Ontario Board in that case.

(pages 70; 18-19; and 14,297)

[72] In the instant case, the Board agrees that, as a result of its contractual relationship with Transport Canada, the City acquired a skilled and experienced group of employees to provide ERS at the airport and that these employees became a component of the City’s business. PSAC’s bargaining rights were related to the City’s airport firefighting division. Their preservation is contingent upon a **transfer** and **continuation** of that part of the City’s business. As stated above, because bargaining rights relate to the business and not to the employees or their work, a continuity of the work done at the same location, without more, is not sufficient to

décisions ultérieures portant sur des cas de sous-traitance par appels d’offres, notamment *Terminus Maritime Inc.* (1983), 50 di 178; et 83 CLLC 16,029 (CCRT n° 402), décision rendue par le Conseil canadien des relations du travail (CCRT) siégeant en séance plénière:

Nous sommes d’accord avec cette façon de définir l’entreprise. Une entreprise ne peut être constituée uniquement des fonctions de travail. Elle doit être considérée dans sa globalité. Cette interprétation «dynamique», qui tient compte de l’évolution de l’entreprise et de sa finalité, permet de considérer son individualité et ses caractéristiques particulières qui peuvent être appelées à se modifier suivant la conjoncture. Elle permet aussi de distinguer plus facilement entre une «vente» aux termes de l’article 144, un sous-contrat ou encore la perte d’un contrat à un compétiteur. Elle a cependant le désavantage de ne pas, à la manière cartésienne, définir des critères d’application universelle. Nous croyons toutefois, compte tenu de la particularité et du dynamisme de chaque entreprise, qu’il est préférable de définir l’entreprise par une approche inductive, c’est-à-dire cas par cas et laisser aux parties le soin de se référer aux précédents que nous établirons. ...

(pages 186; et 14,240)

[71] De même, dans *CAFAS Inc.*, précitée, le banc de révision du CCRT a reconfirmé, en rejetant la conclusion de vente d’entreprise du banc initial, son adhésion aux principes énoncés dans *Metropolitan Parking Inc.*, précité:

Finalement, dans *Terminus Maritime Inc.*, *supra*, le Conseil, siégeant en séance plénière, comme on l’a mentionné plus haut, a décidé d’adopter les principes énoncés dans *Metropolitan Parking Inc.*, *supra*, pour déterminer s’il y avait eu vente en vertu de l’article 144 [devenu l’article 44]. Nous croyons que l’adoption, par tous les membres du Conseil, des principes de *Metropolitan Parking Inc.* témoigne d’une acceptation sans équivoque de la décision que la Commission de l’Ontario a rendue dans cette affaire.

(pages 70; 18-19; et 14,297)

[72] Dans l’affaire qui nous occupe, le Conseil convient que, dans la foulée de sa relation contractuelle avec Transports Canada, la Ville a fait l’acquisition d’un groupe d’employés compétents et expérimentés pour fournir les SIU à l’aéroport et que ces employés sont devenus un élément de l’entreprise de la Ville. Les droits de négociation de l’AFPC étaient reliés à la division des services d’incendie à l’aéroport de la Ville. Leur maintien est conditionnel au **transfert** et à la **continuation** de cette partie de l’entreprise de la Ville. Comme il a été indiqué précédemment, puisque les droits de négociation sont rattachés à l’entreprise plutôt

issue a sale of business declaration; there must be an actual sale of business or a distinct part of it.

[73] In essence, what PSAC contends is that, on the facts, this is not just a continuity of the same work by the same employees at the same location, but rather, this experienced group of former City employees, including Chief House, formed such an integral part of the City's business that their move to Pro-Tec (through a hiring process or otherwise) constitutes a transfer of the business that necessarily attracts labour relations consequences. In order to accept the union's position, the Board must find that the essence of the ERS business is found to reside in Chief House as a key employee and other CARs certified employees.

[74] The issue to be determined is whether the City's ERS business was so identified with Chief House and the CARs certified ERS employees as to equate their move to Pro-Tec as a transfer of that portion of the City's business, despite the lack of any transfer agreement or actual transfer of tangible assets between the City and Pro-Tec. To use the terms of *Metropolitan Parking Inc.*, *supra*, is this an exceptional circumstance where the accumulated skills, abilities, know-how or business contacts of the employees are so crucial or irreplaceable that their loss would mean the demise of the business?

[75] When the City did not renew its contract, it terminated its workforce and paid the severance applicable pursuant to the provisions of the collective agreement. Most of the laid-off employees were subsequently hired by Pro-Tec. Other than the temporary use of the City's old breathing apparatus until Pro-Tec's own equipment on order arrived, there was no transfer of any assets, goods or equipment between the City and Pro-Tec, either directly or indirectly through the SAA. Pro-Tec did not acquire anything by way of tangible assets from the City. It brought into the contract all of the day-to-day equipment, uniforms, office supplies, furniture, appliances, etc. The SAA as owner and operator of the airport continues to provide the location (fire hall) and fire trucks. In the Board's view, this is not a

qu'aux employés ou à leur travail, la continuité du travail accompli au même lieu de travail, sans plus, n'est pas un critère suffisant pour formuler une déclaration de vente d'entreprise; il doit y avoir une vente réelle de l'entreprise ou d'une partie distincte de celle-ci.

[73] En substance, ce que l'AFPC prétend c'est que les faits établissent qu'il ne s'agit pas simplement de la continuité du travail par les mêmes employés au même lieu de travail, mais plutôt que ce groupe chevronné d'anciens employés de la Ville avec le chef House faisait à ce point partie intégrante de l'entreprise de la Ville que le fait qu'il soit désormais employé par Pro-Tec (à l'issue d'un processus de recrutement ou autrement) constitue un transfert de l'entreprise qui entraîne nécessairement des conséquences sur le plan des relations du travail. Pour accepter la position du syndicat, le Conseil doit conclure que le chef House, à titre d'employé clé, et les autres employés certifiés en vertu du RAC constituent les éléments essentiels des SIU.

[74] Il s'agit de déterminer si les SIU de la Ville étaient à ce point associés au chef House et aux autres pompiers certifiés en vertu du RAC que le fait qu'ils sont désormais employés par Pro-Tec doit être considéré comme le transfert d'une partie de l'entreprise de la Ville, malgré l'absence de convention de transfert ou de transfert réel de biens matériels entre la Ville et Pro-Tec. Pour reprendre le libellé de *Metropolitan Parking Inc.*, précité, s'agit-il d'un cas exceptionnel où les compétences, les capacités, le savoir-faire ou les contacts d'affaires accumulés des employés sont si cruciaux ou irremplaçables que leur perte sonnerait le glas de l'entreprise?

[75] Après avoir décidé de ne pas renouveler le contrat, la Ville a licencié son effectif et payé les indemnités de cessation d'emploi prévues par la convention collective. La plupart des employés mis à pied ont ultérieurement été embauchés par Pro-Tec. Mis à part l'utilisation temporaire des vieux appareils respiratoires de la Ville jusqu'à la livraison des appareils commandés par Pro-Tec, aucun actif, bien ou matériel n'a été transféré à Pro-Tec par la Ville, directement ou indirectement par l'intermédiaire de la SAA. Pro-Tec n'a acquis aucun bien matériel de la Ville. Elle a fourni, aux fins du contrat, du matériel, des uniformes, des fournitures de bureau, du mobilier, des appareils, etc, nécessaires à la prestation des services au quotidien. La SAA, à titre de propriétaire et d'exploitant de l'aéroport, continue de fournir les locaux (la caserne de pompiers) et les

determining factor as this would be the case, irrespective of who the service provider is. Similarly, the supervisory role retained by the SAA for statutory purposes, in the present circumstances, is also non determinative. The ERS work ceased to be provided by the City and it terminated its employees. The SAA was at liberty to continue contracting out this service, which it did through a tendering process. The service then commenced to be provided by Pro-Tec, following Pro-Tec's hiring process, albeit, without any interruption.

[76] It is apparent that ERS at the airport cannot be rendered without a certain number of CARs certified firefighters and that the hiring of former City employees, including Chief House, no doubt facilitated Pro-Tec's task of meeting the necessary CARs requirements to begin operations on August 1, 2004, and facilitated the process of getting other ERS employees certified. Perhaps, as alleged by the union, without Chief House, Pro-Tec would not have been able to start operations as agreed on August 1, 2004, and an extension of the start date would have been necessary to meet Transport Canada's requirements. However, the Board cannot conclude that those accumulated skills and know-how on their own are so crucial as to constitute in effect the business of ERS. The hiring of Chief House and a number of former City employees was not an essential element or a requirement to Pro-Tec being awarded the contract by the SAA. There was no provision in the tender process requiring Pro-Tec to hire Chief House or any of the former ERS City employees. Pro-Tec's recruiting process began after it had been awarded the contract. There is no evidence that there was any pre-arranged plan for Pro-Tec to hire former City employees, or that any of them were approached until after Pro-Tec was awarded the contract as the successful bidder.

[77] In the Board's view, it is equally important to remember the nature of Pro-Tec's business prior to it being awarded the contract. Pro-Tec was not created overnight in order to carry on the portion of the City's business, which it wanted to discontinue. Pro-Tec, through its parent company, is an experienced international provider of ERS. In its own right it possesses capital, assets, management skills, business expertise and know-how to provide ERS. This know-how includes its experience and expertise in the

camions d'incendie. Le Conseil estime que cela ne constitue pas un critère déterminant car il en serait ainsi indépendamment du fournisseur de services retenu. Dans le même ordre d'idées, le rôle de superviseur que s'est réservé la SAA aux fins de l'application de la loi, ne constitue pas non plus un facteur déterminant dans les circonstances. La Ville a cessé d'assurer les SIU et a licencié ses employés. La SAA avait toute latitude pour continuer de sous-traiter ces services, ce qu'elle a fait en lançant un appel d'offres. Les services ont ensuite commencé à être fournis par Pro-Tec, à l'issue d'un processus de recrutement, quoique de façon ininterrompue.

[76] Il va de soi que les SIU requis à l'aéroport ne peuvent pas être fournis sans un certain nombre de pompiers certifiés en vertu du RAC et que l'embauche des anciens employés de la Ville, dont le chef House, a certainement permis à Pro-Tec de satisfaire plus facilement aux exigences du RAC en prévision du 1^{er} août 2004 et facilité le processus de recrutement d'autres employés certifiés pour fournir les services. Peut-être, comme l'affirme le syndicat, que sans le chef House, Pro-Tec n'aurait pas été capable de commencer à offrir les services comme prévu le 1^{er} août 2004, et qu'il aurait été nécessaire de demander le report de la date de prise d'effet du contrat afin de satisfaire aux exigences de Transports Canada. Il reste que le Conseil ne peut conclure que les compétences et le savoir-faire accumulés sont si cruciaux en tant que tels qu'ils constituent dans les faits l'entreprise des SIU. L'embauche du chef House et d'anciens employés de la Ville n'était nullement une condition ou un aspect essentiel de l'adjudication du contrat à Pro-Tec. Aucune disposition de l'appel d'offres n'obligeait Pro-Tec à embaucher le chef House ou d'anciens employés de la Ville. Pro-Tec a commencé à recruter du personnel après avoir obtenu le contrat. Rien n'indique qu'elle avait convenu au préalable d'embaucher d'anciens pompiers de la Ville ou que l'un d'eux avait été pressenti avant même que Pro-Tec décroche le contrat.

[77] Le Conseil estime qu'il est tout aussi important de se rappeler quelle était la nature de l'entreprise de Pro-Tec avant que le contrat lui soit adjugé. Pro-Tec n'a pas été créée du jour au lendemain afin de prendre à son compte les services dont la Ville voulait se départir. Pro-Tec, du fait de sa société mère, est un fournisseur international chevronné de SIU. Elle possède en titre des capitaux propres, des actifs, des compétences en gestion, une expertise commerciale et un savoir-faire pour fournir des SIU. Ce savoir-faire

bidding and tendering process, as well as its recognition in the industry. These elements all form part of Pro-Tec's business that it brought into the bidding process and into the contract it subsequently won. Prior to being awarded the contract by the SAA, Pro-Tec operated its own business with its roots in its own venture. These factors existed over and above the expertise and know-how it, no doubt, added to its business by hiring Chief House and former City ERS employees.

[78] In the decisions relied upon by the union, *Bernshine Mobile Maintenance Ltd.*, *supra*, and *Thunder Bay Ambulance Services Inc.*, *supra*, both businesses were found to have been rooted in the predecessor and in both these matters, the successor company was established and owned by a former key employee for the purpose of continuing the business. In *Bernshine Mobile Maintenance Ltd.*, *supra*, the Board concluded that the circumstances of the contracting out in that case amounted to a sale of business. The Board found there was a transfer of assets, a transfer of the work done, as well as a transfer of the know-how in the person of Mr. Bernshine. It found that Mr. Bernshine's only input was labour, everything else having been transferred by Reimer, and that the whole point of the exercise was to have Mr. Bernshine established in business by taking over Reimer's truck wash and tire repair operations as a going concern. Similarly, in *Thunder Bay Ambulance Services Inc.*, *supra*, the Ontario Labour Relations Board found that the predecessor's management and organization in the person of Mr. Rudyke, the owner and operator of the successor company, along with the employees were transferred.

[79] In those decisions, it was a combination of factors that brought the respective boards to conclude that there was a sale of business. In the present matter, despite the fact that the SAA under its contract with Pro-Tec provides certain assets, the know-how of Chief House and other CARs certified firefighters, does not without more constitute a business nor does their hiring by Pro-Tec, constitute a transfer of business. While experience and know-how of former employees in the present circumstances is no doubt an important factor, it is but one element of the business of providing ERS.

englobe son expérience et son expertise dans le domaine des soumissions et des appels d'offres de même que sa notoriété dans le secteur d'activité. Il s'agit là d'éléments indissociables de son entreprise que Pro-Tec a mis à profit lors du processus de soumissions et intégrés au contrat qui lui a été adjugé par la suite. Avant d'obtenir le contrat de la SAA, Pro-Tec exploitait sa propre entreprise, laquelle tirait son origine de ses propres activités. Ces éléments existaient indépendamment de l'expertise et du savoir-faire dont Pro-Tec a sans nul doute fait bénéficier son entreprise en embauchant le chef House et des anciens pompiers de la Ville.

[78] Dans les décisions invoquées par le syndicat, en l'occurrence, *Bernshine Mobile Maintenance Ltd.*, précitée, et *Thunder Bay Ambulance Services Inc.*, précité, il a été déterminé que les deux entreprises tiraient leur origine de leur prédécesseur; dans les deux cas, c'est un ancien employé clé qui avait établi et qui possédait la société du successeur aux fins d'assurer la continuité de l'entreprise. Dans *Bernshine Mobile Maintenance Ltd.*, précitée, le Conseil a conclu que les circonstances de l'adjudication du contrat de sous-traitance dans cette affaire équivalaient à une vente d'entreprise. Le Conseil a considéré qu'il y avait eu transfert des actifs, du travail accompli ainsi que du savoir-faire, dans la personne de M. Bernshine. Il a conclu que l'unique apport de M. Bernshine était sa main-d'oeuvre, tout le reste ayant été transféré par Reimer, et que la démarche avait uniquement pour but de permettre à M. Bernshine de se lancer en affaires en prenant la charge des activités de lavage de camions et de réparation de pneus de Reimer en tant qu'entreprise active. De même, dans *Thunder Bay Ambulance Services Inc.*, précité, la Commission des relations de travail de l'Ontario a conclu qu'il y avait eu transfert de la gestion et de la structure organisationnelle du prédécesseur, en la personne de M. Rudyke, ainsi que des employés.

[79] Dans ces décisions, c'est un amalgame d'éléments qui a incité le Conseil et la Commission à conclure à la vente d'une entreprise. Dans l'affaire qui nous occupe, en dépit du fait que la SAA, en vertu du contrat conclu avec Pro-Tec, fournit certains actifs, le savoir-faire du chef House et des autres pompiers certifiés en vertu du RAC ne constitue pas, en soi, une entreprise, non plus que leur embauche par Pro-Tec équivaut à un transfert d'entreprise. Bien que l'expérience et le savoir-faire des anciens employés constituent sans contredit un critère important, il ne s'agit que d'un aspect de l'entreprise de prestation des SIU.

[80] PSAC began its argument by stating that the present application was not about whether it was able to negotiate a first collective agreement with Pro-Tec, but rather about how hard the union has to fight to preserve acquired bargaining rights and previously negotiated collective agreements. As did the Ontario Labour Relations Board in *Metropolitan Parking Inc.*, *supra*, this Board recognizes that the periodic tendering of a contract can frustrate the employees' established collective bargaining rights, threaten job security, and undermine the possibility of establishing a stable collective bargaining relationship. No doubt, the need to reorganize the individuals employed at a particular site can pose problems for the union, as well as for a previously unorganized successful bidder. However, this is the result of the transaction in these circumstances. Bargaining rights remain rooted in the business and not in a location or in employees or the work they do. This is why each situation must be assessed according to its own facts in order to determine if, in the particular context and on the facts, what transpired constitutes a transfer of a business within the meaning of the *Code*.

V - Conclusion

[81] For the above reasons, the Board finds that Pro-Tec and the SAA are not a single employer within the meaning of section 35 of the *Code*. The Board also finds that, under the circumstances of the present matter, even though the contract to provide ERS to the SAA originally with the City was subsequently tendered to Pro-Tec, that change in service provider did not constitute a sale of business within the meaning of section 44 of the *Code*. Consequently, the union's application is dismissed.

CASES CITED

Bernshine Mobile Maintenance Ltd. (1984), 56 di 83; 7 CLRBR (NS) 21; and 84 CLLC 16,036 (CLRB no. 465)

CAFAS Inc. (1984), 56 di 54; 7 CLRBR (NS) 1; and 84 CLLC 16,034 (CLRB no. 463)

City of Saskatoon (1997), 106 di 19; and 39 CLRBR (2d) 161 (CLRB no. 1217)

[80] L'AFPC a commencé son argumentation en déclarant que la demande en instance n'avait pas pour but de déterminer si le syndicat était capable de négocier une première convention collective avec Pro-Tec, mais plutôt de démontrer à quel point le syndicat devait lutter pour préserver les droits de négociation acquis et les conventions collectives déjà négociées. À l'instar de la Commission des relations de travail de l'Ontario dans l'arrêt *Metropolitan Parking Inc.*, précité, le Conseil reconnaît que l'adjudication périodique d'un contrat peut faire échec aux droits de négociation établis des employés, menacer leur sécurité d'emploi et compromettre l'établissement d'une relation de négociation stable. Il est incontestable que la nécessité de syndiquer à nouveau les individus employés à un lieu de travail particulier peut causer des problèmes au syndicat, de même qu'à un soumissionnaire dont les employés n'étaient pas syndiqués jusque-là. Il n'en reste pas moins que c'est l'issue de la transaction dans ces cas-là. Les droits de négociation demeurent un élément indissociable de l'entreprise et non pas du lieu de travail ou des employés ou du travail qu'ils accomplissent. C'est pourquoi chaque situation doit être appréciée en fonction des faits qui lui sont propres afin de déterminer si le contexte particulier et les faits établis permettent de conclure à un transfert d'entreprise au sens du *Code*.

V - Conclusion

[81] Pour les motifs ci-dessus, le Conseil conclut que Pro-Tec et la SAA ne constituent pas un employeur unique pour l'application de l'article 35 du *Code*. Le Conseil tient également pour établi que, dans les circonstances de l'espèce, même si le contrat de prestations de SIU à la SAA conclu initialement avec la Ville a ultérieurement été pris en charge par Pro-Tec, le changement de fournisseur de services ne constitue pas une vente d'entreprise pour l'application de l'article 44 du *Code*. La demande du syndicat est donc rejetée.

AFFAIRES CITÉES

Alliance de la fonction publique du Canada c. Bombardier Inc., [2001] 2 C.F. 429 (C.A.F., dossier n° A-74-00)

Bernshine Mobile Maintenance Ltd. (1984), 56 di 83; 7 CLRBR (NS) 21; et 84 CLLC 16,036 (CCRT n° 465)

CAFAS Inc. (1984), 56 di 54; 7 CLRBR (NS) 1; et 84 CLLC 16,034 (CCRT n° 463)

Freight Emergency Service Ltd. (1984), 55 di 172; and 84 CLLC 16,031 (CLRBR no. 460)

Metropolitan Parking Inc., [1979] OLRB Rep. October 1193

PLH Aviation Services Inc. et al., [1999] CIRB no. 37

Pro-Tec Fire Services of Canada ULC, June 23, 2005 (CIRB LD 1279)

Pro-Tec Fire Services of Canada ULC, [2005] CIRB no. 318

Public Service Alliance of Canada v. Bombardier Inc., [2001] 2 F.C. 429 (F.C.A., no. A-74-00)

TELUS Communications Inc. et al., [2004] CIRB no. 278; and 111 CLRBR (2d) 27

Terminus Maritime Inc. (1983), 50 di 178; and 83 CLLC 16,029 (CLRBR no. 402)

Thunder Bay Ambulance Services Inc., [1978] OLRB Rep. May 467

Freight Emergency Service Ltd. (1984), 55 di 172; et 84 CLLC 16,031 (CCRT n° 460)

Metropolitan Parking Inc., [1979] OLRB Rep. October 1193

PLH Aviation Services Inc. et autres, [1999] CCRI n° 37

Pro-Tec Fire Services of Canada ULC, 23 juin 2005 (CCRI LD 1279)

Pro-Tec Fire Services of Canada ULC, [2005] CCRI n° 318

TELUS Communications Inc. et autres, [2004] CCRI n° 278; et 111 CLRBR (2d) 27

Terminus Maritime Inc. (1983), 50 di 178; et 83 CLLC 16,029 (CCRT n° 402)

Thunder Bay Ambulance Services Inc., [1978] OLRB Rep. May 467

Ville de Saskatoon (1997), 106 di 19; et 39 CLRBR (2d) 161 (CCRT n° 1217)

STATUTES CITED

Aeronautics Act

Canada Corporations Act

Canada Labour Code, Part I, ss. 14(3)(f); 35; 44

Canadian Aviation Regulations

Public Service Staff Relations Act

LOIS CITÉES

Code canadien du travail, Partie I, art. 14(3)f); 35; 44

Loi sur l'aéronautique

Loi sur les corporations canadiennes

Loi sur les relations de travail dans la fonction publique

Règlement de l'aviation canadien