

**Canada Industrial Relations Board**  
**Conseil canadien des relations industrielles**

*Vol. 6-04*

## Reasons for decision

**Hospital Employees' Union,**  
*applicant,*  
*and*

**Gitxsan Health Society; Gitwangak Band Council;**  
**Gitanyow Huwilp Society,**  
*respondents.*

*CITED AS:* Gitxsan Health Society et al.

Board Files: 22917-C  
23727-C

Decision no. 280  
July 26, 2004

Application filed pursuant to sections 18, 35, 44 and 45 of the *Canada Labour Code, Part I.*

Common employer - Sale of business - Successor employer - Review of bargaining unit - Successor bargaining agent - Employer status - The Hospital Employees' Union filed an application pursuant to section 18 of the *Code* requesting that the existing certification order concerning the Gitxsan Health Society (Society) include both the Gitwangak Band Council and the Gitanyow Band Council and that the Board declare that the single bargaining unit continue to be in force between the union and the Society - In the alternative, the union sought a declaration pursuant to section 35 that the Society and the two band councils are a common employer, as well as a declaration pursuant to sections 44 and 45 that the two band councils are successor employers to the Society - The union sought the substitution of the Gitanyow Band Council for the Gitanyow Huwilp Society - The union further filed a complaint alleging that the two band councils breached sections 94(1)(a), 94(3)(a)(i), 94(3)(b) and 94(3)(e) of the *Code* - A settlement agreement was reached on certain issues, and the Board was left to determine the unresolved issues - The Board declares that the traditional five-fold test for the applicability of section 35 has been met - There is ample evidence to conclude that the "yardstick used in measuring commonality of enterprise" would support a declaration that the band councils are a single employer, as contemplated in section 35 - The band councils' health care operations were closely coordinated, jointly

## Motifs de décision

**Hospital Employees' Union,**  
*requérant,*  
*et*

**Gitxsan Health Society; Conseil de bande**  
**Gitwangak; Gitanyow Huwilp Society,**  
*intimés.*

*CITÉ:* Gitxsan Health Society et autres

Dossiers du Conseil: 22917-C  
23727-C

Décision n° 280  
le 26 juillet 2004

Demande présentée en vertu des articles 18, 35, 44 et 45 du *Code canadien du travail, Partie I.*

Employeur unique - Vente d'entreprise - Employeur successeur - Révision de l'unité de négociation - Agent négociateur successeur - Statut d'employeur - Le Hospital Employees' Union a présenté une demande fondée sur l'article 18 du *Code* dans laquelle il réclamait que son certificat d'accréditation actuel délivré à l'égard de la Gitxsan Health Society (la Société) s'applique aussi au Conseil de bande Gitwangak et au Conseil de Bande Gitanyow et que le Conseil déclare que l'unité de négociation unique que représente le syndicat auprès de la Société continue d'être la seule unité de négociation - Subsidièrement, le syndicat a demandé une déclaration, en vertu de l'article 35, selon laquelle la Société et les deux conseils de bande constituent un employeur unique ou encore une déclaration, en vertu des articles 44 et 45, selon laquelle les deux conseils de bande sont les employeurs successeurs de la Société - Le syndicat a aussi demandé le remplacement de la Gitanyow Huwilp Society par le Conseil de bande Gitanyow - Le syndicat a subséquemment présenté une plainte alléguant que les deux conseils de bande avaient contrevenu aux alinéas 94(1)a, 94(3)b et 94(3)c ainsi qu'au sous-alinéa 94(3)a(i) du *Code* - Une entente de règlement est intervenue relativement à certaines questions en litige et les parties ont laissé au Conseil le soin de trancher les questions non réglées - Le Conseil déclare que le critère classique à cinq volets visant à déterminer si l'article 35 s'applique est respecté - Il existe une

subject to the administrative direction of the health administrator and covered by Health Canada's agreement - The Board also concludes that there exists sufficient labour relations purpose to justify the issuance of a declaration of single employer under the *Code*, as the band councils are a single employer for the purposes of providing community health services pursuant to the *Code* - The Board further concludes that there shall be a successor bargaining unit comprised of employees of the two band councils for which the Hospital Employees' Union shall continue as the certified bargaining agent.

preuve abondante qui permet de conclure que «les critères utilisés pour établir le caractère commun de l'entreprise» soutiendraient une déclaration selon laquelle les conseils de bande constituent un employeur unique, ainsi qu'il est envisagé à l'article 35 - Les activités de services de santé des conseils de bande étaient étroitement coordonnées, assujetties ensemble à la direction administrative de l'administratrice des services de santé et visées par l'accord conclu avec Santé Canada - Le Conseil conclut également qu'il existe un objectif lié aux relations du travail suffisant pour justifier la déclaration d'employeur unique en vertu du *Code*, puisque les conseils de bande constituent un employeur unique pour les fins de la prestation de services de santé communautaires, conformément au *Code* - De plus, le Conseil conclut qu'il y aura une nouvelle unité de négociation composée des employés des deux conseils de bande à l'égard desquels le Hospital Employees' Union restera l'agent négociateur accrédité.

The Board, consisting of Mr. Gordon D. Hamilton, Vice-Chairperson, and Ms. Laraine C. Singler and Ms. Wendy E. Dawes, Members, considered the parties' submissions at hearings held in Smithers and in Vancouver, on October 7 to 10, 2003, and April 14 and 15, 2004, respectively.

Le Conseil, composé de M<sup>e</sup> Gordon D. Hamilton, Vice-président et de M<sup>mes</sup> Laraine C. Singler et Wendy E. Dawes, Membres, a examiné les observations des parties lors d'audiences tenues à Smithers du 7 au 10 octobre 2003 et à Vancouver les 14 et 15 avril 2004.

### Appearances

Mr. E. Casey McCabe, for the Hospital Employees' Union;  
Mr. Albert C. Peeling, for the Gitwangak Band Council and the Gitanyow Huwilp Society.

### Ont comparu

M<sup>e</sup> E. Casey McCabe, pour le Hospital Employees' Union;  
M<sup>e</sup> Albert C. Peeling, pour le Conseil de bande Gitwangak et la Gitanyow Huwilp Society.

These reasons for decision were written by Mr. Gordon D. Hamilton, Vice-Chairperson (former)

Les présents motifs de décision ont été rédigés par M<sup>e</sup> Gordon D. Hamilton, Vice-président (ancien).

### I - Nature of the Applications

[1] On April 9, 2002, the Hospital Employees' Union (the applicant or the union) filed an application pursuant to sections 18, 35, 44 and 45 of the *Canada Labour Code (Part I - Industrial Relations)* (the *Code*) requesting that the existing certification order concerning the Gitxsan Health Society include both the Gitwangak Band Council and the Gitanyow Huwilp Society and that the Board declare that the single bargaining unit continues to be in force between the union and the Gitxsan Health Society. In the alternative, the applicant sought a declaration, pursuant to section 35, that the Gitxsan Health Society, the

### I - Nature des demandes

[1] Le 9 avril 2002, le Hospital Employees' Union (le requérant ou le syndicat) a présenté une demande fondée sur les articles 18, 35, 44 et 45 du *Code canadien du travail (Partie I - Relations du travail)* (le *Code*) dans laquelle il réclamait que son certificat d'accréditation actuel délivré à l'égard de la Gitxsan Health Society s'applique aussi au Conseil de bande Gitwangak et à la Gitanyow Huwilp Society et que le Conseil déclare que l'unité de négociation unique que représente le syndicat auprès de la Gitxsan Health Society continue d'être la seule unité de négociation. Subsidiairement, le requérant a demandé une

Gitwangak Band Council and the Gitanyow Huwilp Society are a common employer. In the further alternative, the applicant sought a declaration, pursuant to sections 44 and 45, that the Gitwangak Band Council and the Gitanyow Huwilp Society are successor employers to the Gitxsan Health Society. In light of the submissions concerning the role of the Gitanyow Band Council, the union also sought the substitution of the Gitanyow Band Council for the Gitanyow Huwilp Society in its application.

[2] A second application in the form of a complaint was subsequently filed by the union on May 27, 2003, in which it was alleged that the Gitwangak Band Council and the Gitanyow Band Council (amended from the initial respondent, the Gitanyow Huwilp Society) had breached sections 94(1)(a), 94(3)(a)(i), 94(3)(b) and 94(3)(e) of the *Code*. In particular, the union alleged that Darlene Morgan, the health administrator for both the Gitanyow Band Council and the Gitwangak Band Council, had made comments concerning the security of employment at the Health Centre and expressed strong anti-union animus to several employees.

[3] The Gitxsan Health Society chose not to actively participate in the hearings in both *Smithers* and *Vancouver*, notwithstanding that it was advised by the Board that a decision or order could potentially be issued that might be contrary to its interests. The Gitwangak Band Council and the Gitanyow Band Council did make representations to the Board, by way of submissions and evidence.

## II - Background Facts

[4] In *Gitxsan Health Society*, December 13, 2002 (CIRB LD 784), involving the same parties, the Board decided certain preliminary matters and relied upon the following facts, which are reproduced once again for background reference:

1. The Gitwangak Band Council is providing health services on the basis of the Agreement with Health Canada to its membership, not to the Gitxsan people at large (paragraph 12; submission of the Gitwangak Band Council and Gitanyow Huwilp Society filed on May 28, 2002).
2. The provision of health services for the people of the Gitwangak Indian Band and the people of the Gitanyow

déclaration, en vertu de l'article 35, selon laquelle la Gitxsan Health Society, le Conseil de bande Gitwangak et la Gitanyow Huwilp Society constituent un employeur unique. Subsidiairement encore, le requérant a demandé une déclaration, en vertu des articles 44 et 45, selon laquelle le Conseil de bande Gitwangak et la Gitanyow Huwilp Society sont les employeurs successeurs de la Gitxsan Health Society. Compte tenu des observations relatives au rôle du Conseil de bande Gitanyow, le syndicat a aussi demandé le remplacement de la Gitanyow Huwilp Society par le Conseil de bande Gitanyow dans sa demande.

[2] Par la suite, le 27 mai 2003, le syndicat a présenté une deuxième demande sous la forme d'une plainte, dans laquelle il a allégué que le Conseil de bande Gitwangak et le Conseil de bande Gitanyow (remplaçant l'intimé initial, la Gitanyow Huwilp Society) avaient contrevenu aux alinéas 94(1)a), 94(3)b) et 94(3)c) ainsi qu'au sous-alinéa 94(3)a)(i) du *Code*. Le syndicat a allégué notamment que Darlene Morgan, l'administratrice des services de santé pour le Conseil de bande Gitanyow et pour le Conseil de bande Gitwangak, avaient fait des commentaires concernant la sécurité d'emploi au centre de santé et avaient manifesté un fort sentiment antisyndical à l'égard de plusieurs employés.

[3] La Gitxsan Health Society a choisi de ne pas participer activement aux audiences à *Smithers* et à *Vancouver*, bien que le Conseil l'ait informée qu'il pourrait éventuellement rendre une décision ou une ordonnance qui pourrait aller à l'encontre de ses intérêts. Le Conseil de bande Gitwangak et le Conseil de bande Gitanyow ont toutefois présenté des observations au Conseil sous la forme d'arguments et d'éléments de preuve.

## II - Contexte

[4] Dans l'affaire *Gitxsan Health Society*, 13 décembre 2002 (CCRI LD 784), touchant les mêmes parties, le Conseil a tranché certaines questions préliminaires et s'est fondé sur les faits suivants, qui sont reproduits encore une fois à titre d'information:

1. Conformément à l'entente conclue avec Santé Canada, le Conseil de bande Gitwangak offre des services de santé à ses membres et non à l'ensemble de la nation Gitxsan (paragraphe 12; observation du Conseil de bande Gitwangak et de la Gitanyow Huwilp Society présentée le 28 mai 2002).
2. La prestation de services de santé aux membres de la bande indienne Gitwangak et à ceux de la Gitanyow Huwilp Society

Huwilp Society was previously covered by an agreement between the Gitxsan Health Society and Health Canada. The Gitxsan Health Authority was a society formed under the auspices of the Gitxsan Hereditary Chiefs. The Gitwangak Indian Band is a Gitxsan Band. The Gitanyow Indian Band also participated in the receipt of health services from the Gitxsan Health Authority, although its people are distinct from the Gitxsan people (paragraphs 1, 2 and 3; submission of the Gitwangak Band Council filed on May 28, 2002).

3. Both the Gitwangak and Gitanyow peoples decided they could better administer Health Canada funds than the Gitxsan Health Society, and they accordingly entered into their own agreements with Health Canada for the delivery of health services to their own respective peoples. At present, the governing service and funding agreements are separate, but similar, agreements between Health Canada and the Gitwangak Band Council and between Health Canada and the Gitanyow Band Council. For a transitional period of one year, the agreement covering the delivery of health services to the Gitanyow peoples was through the Gitanyow Huwilp Society. (paragraphs 4 to 7, and 12; submission of Gitwangak Band Council and Gitanyow Huwilp Society filed on May 28, 2002).

...

5. The Gitxsan Health Authority continues to function and deliver services, however not to the Gitwangak and Gitanyow peoples (paragraph 16; submission of Gitwangak Band Council and Gitanyow Huwilp Society filed on May 28, 2002).

6. The Gitanyow Band Council has modified the focus for the provision of health care, opting for a lifespan model. The organization and assignment of work are structured according to the ages of the people for whom the services are provided. The Gitwangak Band Council may adopt a similar model and organizational health care delivery structure in the near future (paragraphs 12 and 13; submission of Gitwangak Band Council and Gitanyow Huwilp Society filed on May 28, 2002).

(pages 3-5)

[5] The Gitwangak Band Council and the Gitanyow Band Council adopted the position at the outset of the hearing that neither of them were employers within the meaning of the *Code*, but instead suggested that the true employer was Health Canada. After hearing all of the evidence presented by both the Gitwangak Band Council and the Gitanyow Band Council and reviewing all of the documents submitted, on October 10, 2003, the Board verbally advised the parties that “the Gitwangak Band Council and the Gitanyow Band Council are employers under the *Code*.” Shortly thereafter and on the same day as the verbal ruling, the Board was presented with a Settlement Agreement, which contained several admissions that effectively

était auparavant visée par une entente conclue entre la Gitxsan Health Society et Santé Canada. La Gitxsan Health Authority était une société créée sous les auspices des chefs héréditaires Gitxsan. Or, la bande indienne Gitwangak est une bande Gitxsan. La bande indienne Gitanyow a aussi obtenu des services de santé de la Gitxsan Health Authority, même si ses membres ne font pas partie de la nation Gitxsan (paragraphes 1, 2 et 3; observation du Conseil de bande Gitwangak présentée le 28 mai 2002).

3. Les nations Gitwangak et Gitanyow ont toutes deux décidé qu’elles pouvaient mieux administrer les fonds de Santé Canada que la Gitxsan Health Society, et c’est pourquoi elles ont conclu leurs propres ententes avec ce ministère fédéral pour la prestation de services de santé à leurs membres respectifs. À l’heure actuelle, les modalités applicables aux services et à leur financement sont des ententes distinctes, mais semblables, conclues entre Santé Canada et le Conseil de bande Gitwangak, ainsi qu’entre ce ministère et le Conseil de bande Gitanyow. Pour une période de transition d’un an, l’entente applicable à la prestation des services de santé à la nation Gitanyow s’est faite par l’intermédiaire de la Gitanyow Huwilp Society (paragraphes 4 à 7 et paragraphe 12; observation du Conseil de bande Gitwangak et de la Gitanyow Huwilp Society présentée le 28 mai 2002).

...

5. La Gitxsan Health Authority continue à fonctionner et à offrir des services, mais pas aux membres des nations Gitwangak et Gitanyow (paragraphe 16; observation du Conseil de bande Gitwangak et de la Gitanyow Huwilp Society présentée le 28 mai 2002).

6. Le Conseil de bande Gitanyow a réorienté la prestation des soins de santé en optant pour un modèle fondé sur l’espérance de vie. L’organisation et la répartition des tâches sont structurées en fonction de l’âge des personnes auxquelles les services sont offerts. Le Conseil de bande Gitwangak pourrait adopter d’ici peu un modèle et une structure d’organisation et de prestation des soins de santé analogues (paragraphes 12 et 13; observation du Conseil de bande Gitwangak et de la Gitanyow Huwilp Society présentée le 28 mai 2002).

(pages 3-5)

[5] Le Conseil de bande Gitwangak et le Conseil de bande Gitanyow ont fait savoir dès le début des audiences que ni l’un ni l’autre n’était un employeur au sens du *Code*, mais ont plutôt laissé entendre que le véritable employeur était Santé Canada. Après avoir entendu toute la preuve présentée par le Conseil de bande Gitwangak et le Conseil de bande Gitanyow et avoir examiné tous les documents présentés, le Conseil a informé verbalement les parties, le 10 octobre 2003, que «le Conseil de bande Gitwangak et le Conseil de bande Gitanyow sont des employeurs au sens du *Code*». Peu après, le jour où la décision a été rendue verbalement, le Conseil a reçu une entente de règlement, dans laquelle les parties admettaient

resolved many of the issues in dispute. The terms of the Settlement Agreement are reproduced below:

Settlement Agreement  
Canada Industrial Relations Board File Nos. 22917 and 23727

Whereas the Hospital Employees Union filed an application on April 8, 2002 under sections 18, 19, 35, 44, and 45 of the *Canada Labour Code*;

And whereas the Hospital Employees Union filed a supplementary application on May 27, 2003 seeking declarations and remedies under Section 94 of the *Canada Labour Code*

And whereas a hearing into the above complaints was convened in Smithers, B.C. on October 7, 2002 to hear and determine the matters

And whereas the parties wish to amicably enter an agreement to settle the matters

Therefore be it resolved that:

1. The Respondents, Gitwangak Band Council and the Gitanyow Band Council concede the issues of successorship and unfair labour practices

2. The Hospital Employees Union and the Respondents (the Parties) agree that the Canada Industrial Relations Board (Board) remain seized of the issue of remedies that flow from the successorship and the unfair labour practice. Additionally, the Board will remain seized of the issue of single employer.

3. The Parties request that Board adjourn the current proceeding in order to allow the Parties time to negotiate a settlement of outstanding issues including but not limited to scope of the bargaining unit, effective date of the collective agreement, damages to employees etc.

4. The settlement negotiations referred to in paragraph 3 will commence on Tuesday October 14, 2003 at 1:00 p.m. and continue on Wednesday October 15, 2003 at the Gitanyow Health Centre

5. The Respondents agree that a formal request to the Gitanyow Health Board will be made to recall Gloria Wilson as a Personal Care Aid as soon as possible. The Respondents do not anticipate a problem with this request.

Dated this 10<sup>th</sup> day of October, 2003 at Smithers, B.C.

[sic]

[6] It was the good faith intentions of all of the parties present at the hearing that continued discussion and negotiations would likely resolve all of the outstanding issues left in dispute. It was on that basis that the Board

plusieurs points, ce qui a en fait permis de résoudre une grande partie des questions en litige. Voici les modalités de cette entente:

Entente de règlement  
Dossiers n<sup>os</sup> 22917 et 23727 du Conseil canadien des relations industrielles

Attendu que, le 8 avril 2002, le Hospital Employees' Union a présenté une demande en vertu des articles 18, 19, 35, 44 et 45 du *Code canadien du travail*;

Et attendu que, le 27 mai 2003, le Hospital Employees Union a présenté une demande supplémentaire dans le but d'obtenir des déclarations et des mesures de redressement en vertu de l'article 94 du *Code canadien du travail*;

Et attendu qu'une audience portant sur la demande et la plainte mentionnées ci-dessus a été convoquée à Smithers (Colombie-Britannique) le 7 octobre 2003 pour entendre et trancher ces questions;

Et attendu que les parties souhaitent conclure une entente à l'amiable pour régler ces questions;

Il est par conséquent déterminé que:

1. Les intimés, le Conseil de bande Gitwangak et le Conseil de bande Gitanyow, concèdent les questions des droits du successeur et des pratiques déloyales de travail.

2. Le Hospital Employees' Union et les intimés (les parties) conviennent que le Conseil canadien des relations industrielles (le Conseil) demeure saisi de la question des mesures de redressement qui découle des droits du successeur et des pratiques déloyales de travail. De plus, le Conseil restera saisi de la question de l'employeur unique.

3. Les parties demandent que le Conseil ajourne la procédure en cours afin de donner aux parties le temps de négocier une entente sur les questions non réglées, notamment la portée de l'unité de négociation, la date d'entrée en vigueur de la convention collective et les dommages-intérêts à verser aux employés.

4. Les négociations en vue d'une entente exposées au paragraphe 3 débiteront le mardi 14 octobre 2003 à 13 h et se poursuivront le mercredi 15 octobre 2003 au Gitanyow Health Centre.

5. Les intimés conviennent que l'on demandera officiellement au Gitanyow Health Board de rappeler Gloria Wilson à titre d'aide-soignante aussitôt que possible. Les intimés ne prévoient pas que cette demande posera problème.

Fait le 10 octobre 2003 à Smithers (Colombie-Britannique).

(traduction)

[6] En toute bonne foi, toutes les parties présentes à l'audience estimaient que la poursuite de la discussion et des négociations permettrait vraisemblablement de résoudre toutes les questions toujours en litige. C'est

granted the joint request for an adjournment, *sine die*. Unfortunately, the subsequent discussions were not successful, and the Board was reconvened for a determination of those items left unresolved.

[7] On April 14, 2004, the Board received additional representations from the parties. Once again, a period of adjournment was granted in order that additional discussions could be undertaken. The parties were more than willing to receive the expert assistance and mediation advice of Mr. Harvey Farysey, the Board's Labour Relations Officer, in its Vancouver office. With his help, the parties once again were able to move another step closer to resolving major components to their dispute. On April 15, 2004, the parties advised the Board that they had agreed upon the following terms of settlement, which would be incorporated into a formal Board order:

1. The Gitwangak Band Council would reinstate the employment of Carol Maitland effective April 16, 2004;
2. The Gitwangak Band Council would adjust the rates of pay and provide retroactive payments to Percy Fowler, Annie Morgan, Roxanne Morgan, Geraldine Shanoss, Carol Maitland, and Marcia Tait in accordance with the terms of payout schedules, which the parties had finalized and presented to the Board and which would form a part of the Board's order;
3. The Gitanyow Band Council would adjust the rates of pay and provide retroactive payments to Dorinda Shirey, Rena Benson, Yvonne Starlund, Edna Shirey, Lana Maitland, and Gloria Wilson, in accordance with the terms of the agreed-upon payout schedules, which would also form a part of the Board's order;
4. The Gitwangak Band Council and the Gitanyow Band Council would make the proper pension payments in order that those individual employees listed in this Order would be made whole;

[8] It was also the expressed intention that the Gitwangak Band Council and the Gitanyow Band Council would both sign and wholly adopt the terms of the current collective agreement that covered employees of the Gitxsan Health Society. However, the agreement could not be signed in Vancouver on April 15, 2004, due to the lack of a quorum of each band council. It was agreed that the Board would not issue any order for a period of seven days, to provide each of the band councils with an opportunity to sign the collective agreement. In the event that one or both of the band councils had not signed the collective agreement within

pour cette raison que le Conseil a accédé à la demande conjointe d'ajournement *sine die*. Malheureusement, les discussions ultérieures n'ont pas été fructueuses, et le Conseil a été reconvoqué pour se prononcer sur les questions non réglées.

[7] Le 14 avril 2004, le Conseil a reçu des observations supplémentaires des parties. Encore une fois, il a accordé un ajournement pour permettre des discussions additionnelles. Les parties étaient tout à fait disposées à recevoir l'aide experte et les conseils de médiation de M. Harvey Farysey, l'agent des relations du travail du bureau de Vancouver du Conseil. Avec son aide, les parties ont pu à nouveau se rapprocher un peu de la résolution des principales composantes de leur différend. Le 15 avril 2004, les parties ont informé le Conseil qu'elles avaient convenu des conditions de règlement suivantes à intégrer à une ordonnance officielle du Conseil:

1. Le Conseil de bande Gitwangak réintégrera Carol Maitland dans son emploi avec effet au 16 avril 2004.
2. Le Conseil de bande Gitwangak ajustera les taux de rémunération et versera des augmentations rétroactives à Percy Fowler, Annie Morgan, Roxanne Morgan, Geraldine Shanoss, Carol Maitland et Marcia Tait conformément aux modalités des calendriers de paiement que les parties ont arrêtées et présentées au Conseil et qui feront partie de l'ordonnance du Conseil.
3. Le Conseil de bande Gitanyow ajustera les taux de rémunération et versera des augmentations rétroactives à Dorinda Shirey, Rena Benson, Yvonne Starlund, Edna Shirey, Lana Maitland et Gloria Wilson conformément aux modalités des calendriers de paiement convenus, qui feront également partie de l'ordonnance du Conseil.
4. Le Conseil de bande Gitwangak et le Conseil de bande Gitanyow feront les versements appropriés au titre du régime de retraite de manière à ce que les employés dont le nom figure sur l'ordonnance ne subissent aucune perte.

(traduction)

[8] Le Conseil de bande Gitwangak et le Conseil de bande Gitanyow avaient aussi exprimé l'intention de signer tous les deux et d'adopter intégralement les modalités de la convention collective qui visait les employés de la Gitxsan Health Society. Cette convention n'a toutefois pas pu être signée à Vancouver le 15 avril 2004 en raison de l'absence d'un quorum de chaque conseil de bande. Il a été convenu que le Conseil ne rendrait pas d'ordonnance pendant une période de sept jours, afin de donner à chacun des conseils de bande l'occasion de signer la convention collective. Dans le cas où l'un des conseils de bande ou

the time stipulated by the Board, then an order would be issued accordingly. As neither of the band councils has signed the collective agreement, the Board issued on July 23, 2004, the appropriate order.

[9] The sole unresolved issue for the Board to determine involves the bargaining unit structure. Although there was a concession concerning successorship by the Gitwangak Band Council and the Gitanyow Band Council, the issue of single or common employer remains in dispute between the parties.

### III- Facts

[10] Gail MacDonald, the acting executive director of the Gitxsan Health Society (the Society) from October 2002 to April 2003, and Vicki Russell, previously the health administrator for the Gitanyow Health Board, outlined the services provided by the Society. The Society used to deliver its health care services through five health stations. It was formed in 1992, with a plan to increase the discretion available to the local bands in the provision of health care services. Previously, Health Canada had simply delegated its authority to the local bands, who administered the Health Canada programs and oversaw the workforce. With the formation of the Society and the establishment of local health boards for each band, the potential for more control over health services was possible. In 1992, the Hereditary Chiefs ratified the transfer of health services from their own health board to the Society.

[11] The Society was able to negotiate a transfer agreement with Health Canada, which meant that the Society could spend money the way it wanted (within limits), so long as it was within the health program and was accurately reported in the required government audits. Under the previous agreement, called a contribution agreement, the local band's health board had no flexibility, but simply spent the money in the manner and for the precise purpose attached to each line of funding.

[12] In 2001, the Gitanyow and the Gitwangak bands withdrew from the Society. Vicki Russell recalled that some of the Gitanyow people present at the Society's annual general meeting had said the community felt it had no direct control over the delivery of health

les deux n'auraient pas signé la convention collective dans le délai précisé par le Conseil, ce dernier rendrait une ordonnance en conséquence. Comme aucun des conseils de bande n'a signé la convention collective, le Conseil a rendu l'ordonnance appropriée le 23 juillet 2004.

[9] La seule question en suspens que le Conseil doit trancher porte sur la structure de l'unité de négociation. Bien qu'il y ait une concession concernant la succession par le Conseil de bande Gitwangak et le Conseil de bande Gitanyow, la question de l'employeur unique ou commun reste en litige entre les parties.

### III - Les faits

[10] La directrice administrative par intérim de la Gitxsan Health Society (la Société) d'octobre 2002 à avril 2003, Gail MacDonald, et l'ancienne administratrice des services de santé du Gitanyow Health Board, Vicki Russell, ont décrit les services fournis par la Société. La Société offrait ses services de santé par l'entremise de cinq postes sanitaires. Elle a été créée en 1992, avec le projet d'accroître le pouvoir discrétionnaire accordé aux bandes locales relativement à la prestation des services de santé. Avant sa création, Santé Canada avait simplement délégué son autorité aux bandes locales, qui administraient les programmes de Santé Canada et supervisaient les employés. Avec la formation de la Société et l'établissement de conseils de santé locaux pour chaque bande, la possibilité d'un plus grand contrôle des services de santé était possible. En 1992, les chefs héréditaires ont ratifié le transfert des services de santé de leur propre conseil de santé à la Société.

[11] La Société a réussi à négocier avec Santé Canada une entente de transfert en vertu de laquelle elle pouvait dépenser les fonds comme elle le voulait (dans certaines limites), pourvu que ce soit dans le cadre du programme de santé et que les dépenses soient déclarées de façon exacte dans les vérifications gouvernementales requises. En vertu de l'entente précédente, appelée accord de contribution, le conseil de santé de la bande locale n'avait aucune marge de manoeuvre, mais dépensait simplement l'argent de la manière et pour l'objet précis prévu pour chaque poste de financement.

[12] En 2001, les bandes Gitanyow et Gitwangak se sont retirées de la Société. Vicki Russell se rappelait que certains des Gitanyow présents à l'assemblée générale annuelle de la Société avaient indiqué que la collectivité estimait n'avoir aucun contrôle direct sur la

services. She assumed that the Gitwangak people likely had the same feelings. The evidence indicated that the health care delivery objectives of the Gitxsan Health Society were distinct from those of the Gitwangak Band Council and the Gitanyow Band Council. It was for this reason, according to Sonja Damani, a union representative with the Hospital Employees' Union, that the two bands sought out their own agreements with Health Canada.

[13] By October 1, 2001, the Gitanyow Band Council had entered into its own agreement with Health Canada. The Gitwangak Band Council entered into a separate agreement with Health Canada around the same time. Health Canada accepted the Gitwangak Band Council as the signatory. Due to financial concerns about the Gitanyow Band Council, Health Canada required the Gitanyow Huwilp Society to be responsible as signatory to the health services agreement. For that first year after the withdrawal from the Society, the Gitanyow Huwilp Society contracted out the delivery of the health services back to the Society. During this period, there was no change to the reporting structures for many employees, as many of them continued to work for the Society while they performed the work under contract to the Gitanyow Huwilp Society. At the end of the first year, the financial concerns over the Gitanyow Band Council had been resolved, and the following year, Health Canada signed a renewal agreement with the Gitanyow Band Council.

[14] Both the Gitanyow and Gitwangak band councils entered discussions with the Society concerning a transition of services from the Society to the local band. In both cases, the protocol agreements were never signed, although the spirit and intention of each protocol agreement were adopted in relation to most points of the agreement. Health Canada was never involved in the negotiations between the Society and the Gitanyow Band Council over the transition protocol for the transfer of health services from the Society to the Gitanyow Band Council.

[15] Until September 30, 2003, the Society retained a patient transportation clerk and a home and community care worker that provided services to the Gitwangak and the Gitanyow bands. On the basis of this fact alone, there was clear evidence of overlap in the bargaining unit structure, where some health care services were still being provided to the Gitwangak and Gitanyow

prestation des services de santé. Elle a supposé que les Gitwangak avaient vraisemblablement la même impression. La preuve a indiqué que les objectifs de prestation de services de santé de la Gitxsan Health Society étaient distincts de ceux du Conseil de bande Gitwangak et du Conseil de bande Gitanyow. C'est pour cette raison, selon Sonja Damani, représentante syndicale du Hospital Employees' Union, que les deux bandes ont cherché à conclure leurs propres ententes avec Santé Canada.

[13] Au 1<sup>er</sup> octobre 2001, le Conseil de bande Gitanyow avait conclu sa propre entente avec Santé Canada. Le Conseil de bande Gitwangak a conclu une entente distincte avec Santé Canada environ à la même époque. Santé Canada a accepté le Conseil de bande Gitwangak comme signataire. En raison de préoccupations financières au sujet du Conseil de bande Gitanyow, Santé Canada a exigé que la Gitanyow Huwilp Society assume la responsabilité à titre de signataire de l'entente sur les services de santé. Pendant la première année après le retrait de la Société, la Gitanyow Huwilp Society a confié à contrat la prestation des services de santé à la Société. Pendant cette période, il n'y a eu aucun changement aux structures hiérarchiques pour de nombreux employés, car bon nombre d'entre eux ont continué à travailler pour la Société pendant qu'ils faisaient le travail en sous-traitance pour la Gitanyow Huwilp Society. À la fin de la première année, les préoccupations financières à l'égard du Conseil de bande Gitanyow avaient été résolues et, l'année suivante, Santé Canada a conclu une entente de renouvellement avec ce Conseil de bande.

[14] Les conseils de bande Gitanyow et Gitwangak ont tous deux amorcé des discussions avec la Société concernant le transfert des services de la Société à la bande locale. Dans les deux cas, le protocole d'entente n'a jamais été signé, bien que l'esprit et l'intention de chaque protocole d'entente aient été adoptés par rapport à la plupart des points de l'entente. Santé Canada n'a jamais participé aux négociations entre la Société et le Conseil de bande Gitanyow au sujet du protocole de transition pour le transfert des services de santé de la Société au Conseil de bande Gitanyow.

[15] Jusqu'au 30 septembre 2003, la Société a gardé un préposé au transport des patients et un préposé aux soins à domicile et aux soins communautaires qui offraient des services aux bandes Gitwangak et Gitanyow. Compte tenu de ce seul fait, il y avait des signes clairs de chevauchement de la structure de l'unité de négociation, puisque certains services de santé



bands by the Society. However, this practice ended on September 30, 2003, and no further connection between the Society and the Gitwangak and the Gitanyow bands remained in existence thereafter.

[16] The Board was presented with evidence about the two different types of agreements available from Health Canada. They are generally referred to as a “consolidation agreement” and an “integrated agreement.” The consolidation agreement provided less flexibility to the local band authorities. Any deviation from the prescribed spending directions provided for in the consolidation agreement required the approval of Health Canada. In some cases, approval of changes was possible. But without approval, everything was to be spent in accordance with the line by line basis of funding provided for in the agreement.

[17] Notwithstanding the clear and consistent evidence presented by Darlene Morgan and others concerning the limited, or absence of, flexibility in reallocating funds when a band has entered into a consolidation agreement, the facts suggested that some options were available to the band in certain circumstances. For example, there was no community health representative (CHR) for the Gitwangak band for a period of time. The funds were not formally reallocated to another program, but were diverted for a time to purchase equipment and supplies for the CHR offices after the management changeover from the Society to the Gitwangak Band Council.

[18] The Society operates under an integrated agreement. With this type of agreement, there is considerable local input into how the health care funds can be spent, and what types of health programs can be provided. An integrated agreement is comprised of several phases. Phase I represents a one-year agreement and is often referred to as targeted programs. It provides for the establishment of a work plan that would move the health care provider into Phase II. Phase II is a three- to five-year agreement, with annual budgets similar to those found in a Phase I agreement. Under both Phase I and II, there is no opportunity to reallocate funds between the various health services. Phase I requires quarterly financial reports, and Phase II requires semi-annual financial reports. It is only in the final year of the Phase II agreement, referred to as the pre-transfer agreement year, that there is an

étaient encore offerts par la Société aux bandes Gitwangak et Gitanyow. Cette pratique a toutefois pris fin le 30 octobre 2003 et il n’est resté ensuite aucun lien entre la Société et les bandes Gitwangak et Gitanyow.

[16] Le Conseil a reçu des éléments de preuve au sujet de deux types distincts d’ententes qui peuvent être conclues avec Santé Canada. On les appelle généralement «accord de consolidation» et «accord intégré». L’accord de consolidation offre moins de marge de manoeuvre aux autorités de la bande locale. Tout écart par rapport aux instructions des dépenses prescrites par l’accord de consolidation exige l’approbation de Santé Canada. Dans certains cas, l’approbation des modifications était possible. Mais sans approbation, il fallait tout dépenser conformément au financement par poste prévu dans l’entente.

[17] Malgré la preuve claire et cohérente présentée par Darlene Morgan et d’autres au sujet des limites ou de l’absence de marge de manoeuvre dans la réaffectation des fonds lorsqu’une bande a conclu un accord de consolidation, les faits semblent indiquer que la bande avait une marge de manoeuvre dans certaines circonstances. Par exemple, pendant un certain temps, il n’y avait aucun représentant en santé communautaire (RSC) pour la bande Gitwangak. Les fonds n’ont pas été officiellement réaffectés à un autre programme, mais ont servi pendant quelque temps à l’achat d’équipement et de fournitures pour les bureaux du RSC après le transfert de l’administration de la Société au Conseil de bande Gitwangak.

[18] La Société fonctionne dans le cadre d’un accord intégré. Avec ce type d’accord, il y a une participation locale considérable aux modalités de dépense des fonds de services de santé et au choix des types de programmes de santé qui peuvent être offerts. Un accord intégré comprend plusieurs phases. La phase I représente une entente d’un an qui comprend souvent ce que l’on appelle des programmes ciblés. Elle prévoit l’établissement d’un plan de travail qui permet aux fournisseurs des services de santé de passer à la phase II. La phase II est une entente de trois à cinq ans avec des budgets annuels semblables à ceux d’une entente de phase I. Tant en vertu de la phase I que de la phase II, il n’y a aucune possibilité de réaffecter les fonds entre les divers services de santé. La phase I exige des rapports financiers trimestriels, tandis que la phase II exige des rapports financiers semestriels. C’est

opportunity to control the health care programs and the allocation of funds between health care programs.

[19] Each of the two bands have different accounting management structures established for the management and reporting of the expenditure of funds. For example, the Gitanyow Band Council has delegated its responsibilities in this area to the Gitanyow Human Services. If there is an operating budget deficit, it is the responsibility of the individual band. If there is a budget surplus, then that surplus is transferred back to Health Canada. All of the fixed assets are owned by the federal government; however, the bands act as caretakers of the buildings and receive an operating fund to support that work. If either one of the bands defaults on their responsibilities or continues to operate in a deficit, then Health Canada has the authority under the agreements to take over some or all of the programs.

[20] Darlene Morgan was initially hired by the Gitanyow Band Council on February 17, 2003, to manage the delivery of health services. At the time of the hearing in October of 2003, she reported directly to the Gitanyow Human Services Board and the Gitwangak Health Board. Both of these entities reported directly to their respective band councils. Darlene Morgan is only paid by the Gitanyow Band Council, although there is a charge for the services she provides to the Gitwangak band. She was authorized by both bands to manage the health services for both communities. In October of 2003, the Board was advised that a health administrator had just been hired by the Gitwangak Band Council. However, by the time of the continuation of the hearing in April of 2004, there was no suggestion that anyone other than Darlene Morgan looked after the health administration responsibilities for both the Gitwangak and Gitanyow bands.

[21] The total amount in the health services budget, as set out in the agreement with the Gitwangak band, is different from the amount for the Gitanyow band. Darlene Morgan only identified population differences between the two communities as the principal distinguishing criteria.

[22] Health Canada carefully stipulates the primary job functions for each position in the consolidation

seulement dans la dernière année de l'entente de phase II, que l'on appelle l'année de l'accord préalable au transfert, qu'il est possible d'avoir la main haute sur les programmes de services de santé et sur l'affectation des fonds aux différents programmes.

[19] Chacune des deux bandes a des structures de gestion comptable différentes établies pour la gestion des dépenses de fonds et l'établissement des rapports sur ces fonds. Par exemple, le Conseil de bande Gitanyow a délégué ses responsabilités dans ce domaine aux Gitanyow Human Services. S'il y a un déficit du budget de fonctionnement, c'est la bande qui en est responsable. S'il y a un excédent budgétaire, celui-ci est transféré à Santé Canada. Toutes les immobilisations appartiennent au gouvernement fédéral; toutefois, les bandes agissent comme gardiens des bâtiments et reçoivent des fonds de fonctionnement pour ce travail. Si l'une des bandes manque à ses responsabilités ou continue de fonctionner en déficit, Santé Canada a le pouvoir, en vertu des accords, de prendre le contrôle d'une partie ou de la totalité des programmes.

[20] Le Conseil de bande Gitanyow a embauché pour la première fois Darlene Morgan le 17 février 2003 afin de lui confier la gestion de la prestation des services de santé. Au moment de l'audience d'octobre 2003, elle relevait directement du Gitanyow Human Services Board et du Gitwangak Health Board. Ces deux entités relevaient directement de leurs conseils de bande respectifs. Darlene Morgan est seulement payée par le Conseil de bande Gitanyow, bien qu'il y ait des frais pour les services qu'elle offre à la bande Gitwangak. Les deux bandes l'ont autorisée à gérer les services de santé des deux collectivités. En octobre 2003, on a informé le Conseil qu'un administrateur de la santé venait d'être embauché par le Conseil de bande Gitwangak. Toutefois, au moment de la continuation de l'audience en avril 2004, il n'y avait aucune indication que quelqu'un d'autre que Darlene Morgan assumait les responsabilités de l'administration de la santé pour les bandes Gitwangak et Gitanyow.

[21] Le montant total du budget des services de santé indiqué dans l'accord avec la bande Gitwangak diffère du montant applicable à la bande Gitanyow. Darlene Morgan a seulement mentionné les différences de population entre les deux collectivités comme principal critère de distinction.

[22] Santé Canada stipule minutieusement les principales fonctions pour chaque poste dans l'accord

agreement it enters into with each health services provider. This was evident upon a review of the two consolidation agreements signed by the Gitwangak and the Gitanyow band councils respectively. Although there are detailed descriptors of each classification's job responsibilities, the band has total control over the individual hired for the job and the day-to-day supervision of the incumbent. Both agreements were very clear in stipulating that Health Canada was not the employer and that the deliverer of the health care services acted exclusively in that capacity. In these cases, the employers of the health care workers are the Gitanyow Band Council and the Gitwangak Band Council. The bands pay the wages, hire the workers, ensure that they are properly trained and oversee their supervision on a daily basis, although the requirement for supervision is generally quite minimal. Health Canada's only role is to ensure that funding is provided for specific health services. In the absence of any evidence, it is reasonable to conclude that without a clear understanding between the parties as to the specific work and job responsibilities being funded, there would be a greater likelihood of disputes over inadequate funding. It is similarly logical that the amount of detail contained in the agreements concerning job responsibilities is necessary to accurately calculate the amount of funding to be provided by Health Canada. These conclusions are consistent with the express wording contained in the agreements. The conclusion proposed by counsel for the Gitwangak and Gitanyow bands, namely that the recitation of job duties in the agreement illustrates an employer-employee relationship between Health Canada and the health care workers, is inconsistent with the express language contained in the agreements.

#### IV - Analysis

[23] The relevant provisions relied upon by the applicant union include sections 18, 35, 44 and 45 of the *Code*:

18. The Board may review, rescind, amend, alter or vary any order or decision made by it, and may rehear any application before making an order in respect of the application.

...

35.(1) Where, on application by an affected trade union or employer, associated or related federal works, undertakings or businesses are, in the opinion of the Board, operated by two or more employers having common control or direction, the Board may, by order, declare that for all purposes of this Part the employers and the federal works, undertakings and businesses

de consolidation qu'elle conclut avec chaque fournisseur de services de santé. Cela ressort clairement à l'examen des deux accords de consolidation signés respectivement avec les conseils de bande Gitwangak et Gitanyow. Bien qu'il existe des descriptions détaillées des responsabilités de chaque classification, c'est la bande qui décide qui sera embauché pour le poste et qui assure la supervision courante du titulaire du poste. Les deux accords stipulaient très clairement que Santé Canada n'était pas l'employeur et que le fournisseur des services de santé agissait exclusivement à ce titre. Dans ces cas, les employeurs des travailleurs des services de santé sont le Conseil de bande Gitanyow et le Conseil de bande Gitwangak. Les bandes paient les salaires, embauchent les travailleurs, s'assurent qu'ils ont la formation nécessaire et voient à leur supervision courante, même si le besoin de supervision est généralement assez faible. Le seul rôle de Santé Canada consiste à assurer le financement de services de santé déterminés. En l'absence de preuve, il est raisonnable de conclure que sans un accord clair entre les parties quant aux tâches et aux responsabilités d'emploi précises qui sont financées, il y aurait une plus forte probabilité que surgissent des différends portant sur l'insuffisance du financement. De même, il est logique que la quantité de détails que renferment les accords au sujet des responsabilités d'emploi est nécessaire pour calculer de façon exacte le montant du financement qui sera fourni par Santé Canada. Ces conclusions sont conformes au texte explicite des accords. La conclusion proposée par le procureur des bandes Gitwangak et Gitanyow, c'est-à-dire que l'énumération des tâches dans l'accord laisse entendre qu'il existe une relation employeur-employé entre Santé Canada et les travailleurs des services de santé, va à l'encontre du libellé explicite des accords.

#### IV - Analyse

[23] Les dispositions pertinentes invoquées par le syndicat requérant comprennent les articles 18, 35, 44 et 45 du *Code*:

18. Le Conseil peut réexaminer, annuler ou modifier ses décisions ou ordonnances et réinstruire une demande avant de rendre une ordonnance à son sujet.

...

35.(1) Sur demande d'un syndicat ou d'un employeur concernés, le Conseil peut, par ordonnance, déclarer que, pour l'application de la présente partie, les entreprises fédérales associées ou connexes qui, selon lui, sont exploitées par plusieurs employeurs en assurant en commun le contrôle ou la direction constituent une entreprise unique et que ces

operated by them that are specified in the order are, respectively, a single employer and a single federal work, undertaking or business. Before making such a declaration, the Board must give the affected employers and trade unions the opportunity to make representations.

(2) The Board may, in making a declaration under subsection (1), determine whether the employees affected constitute one or more units appropriate for collective bargaining.

...

44.(1) In this section and sections 45 to 47.1,

“business” means any federal work, undertaking or business and any part thereof;

“provincial business” means a work, undertaking or business, or any part of a work, undertaking or business, the labour relations of which are subject to the laws of a province;

“sell”, in relation to a business, includes the transfer or other disposition of the business and, for the purposes of this definition, leasing a business is deemed to be selling it.

2) Where an employer sells a business,

(a) a trade union that is the bargaining agent for the employees employed in the business continues to be their bargaining agent;

(b) a trade union that made application for certification in respect of any employees employed in the business before the date on which the business is sold may, subject to this Part, be certified by the Board as their bargaining agent;

(c) the person to whom the business is sold is bound by any collective agreement that is, on the date on which the business is sold, applicable to the employees employed in the business; and

(d) the person to whom the business is sold becomes a party to any proceeding taken under this Part that is pending on the date on which the business was sold and that affects the employees employed in the business or their bargaining agent.

(3) Where, as a result of a change of activity, a provincial business becomes subject to this Part, or such a business is sold to an employer who is subject to this Part,

(a) the trade union that, pursuant to the laws of the province, is the bargaining agent for the employees employed in the provincial business continues to be their bargaining agent for the purposes of this Part;

(b) a collective agreement that applied to employees employed in the provincial business at the time of the change or sale continues to apply to them and is binding on the employer or on the person to whom the business is sold;

employeurs constituent eux-mêmes un employeur unique. Il est tenu, avant de rendre l’ordonnance, de donner aux employeurs et aux syndicats concernés la possibilité de présenter des arguments.

(2) Lorsqu’il rend une ordonnance en vertu du paragraphe (1), le Conseil peut décider si les employés en cause constituent une ou plusieurs unités habiles à négocier collectivement.

...

44.(1) Les définitions qui suivent s’appliquent au présent article et aux articles 45 à 47.1

«entreprise» Entreprise fédérale, y compris toute partie de celle-ci.

«entreprise provinciale» Installations, ouvrages, entreprises - ou parties d’installations, d’ouvrages ou d’entreprises - dont les relations de travail sont régies par les lois d’une province.

«vente» S’entend notamment, relativement à une entreprise, du transfert et de toute autre forme de disposition de celle-ci, la location étant, pour l’application de la présente définition, assimilée à une vente.

(2) Les dispositions suivantes s’appliquent dans les cas où l’employeur vend son entreprise:

a) l’agent négociateur des employés travaillant dans l’entreprise reste le même;

b) le syndicat qui, avant la date de la vente, avait présenté une demande d’accréditation pour des employés travaillant dans l’entreprise peut, sous réserve des autres dispositions de la présente partie, être accrédité par le Conseil à titre d’agent négociateur de ceux-ci;

c) toute convention collective applicable, à la date de la vente, aux employés travaillant dans l’entreprise lie l’acquéreur;

d) l’acquéreur devient partie à toute procédure engagée dans le cadre de la présente partie et en cours à la date de la vente, et touchant les employés travaillant dans l’entreprise ou leur agent négociateur.

(3) Si, en raison de changements opérationnels, une entreprise provinciale devient régie par la présente partie ou si elle est vendue à un employeur qui est régi par la présente partie:

a) le syndicat qui, en vertu des lois de la province, est l’agent négociateur des employés de l’entreprise provinciale en cause demeure l’agent négociateur pour l’application de la présente partie;

b) une convention collective applicable à des employés de l’entreprise provinciale à la date des changements opérationnels ou de la vente continue d’avoir effet ou lie l’acquéreur;

(c) any proceeding that at the time of the change or sale was before the labour relations board or other person or authority that, under the laws of the province, is competent to decide the matter, continues as a proceeding under this Part, with such modifications as the circumstances require and, where applicable, with the person to whom the provincial business is sold as a party; and

(d) any grievance that at the time of the change or sale was before an arbitrator or arbitration board continues to be processed under this Part, with such modifications as the circumstances require and, where applicable, with the person to whom the provincial business is sold as a party.

45. In the case of a sale or change of activity referred to in section 44, the Board may, on application by the employer or any trade union affected, determine whether the employees affected constitute one or more units appropriate for collective bargaining.

[24] The traditional test for the applicability of section 35 has been consistently followed by the Board, and is found in *Murray Hill Limousine Service Ltd. et al.* (1988), 74 di 127 (CLRB no. 699):

In order for section 133 [now section 35] to apply, the following criteria must be met:

1. two or more **enterprises**, i.e., businesses,
2. under federal jurisdiction,
3. associated or related,
4. of which at least two, but not necessarily all, are **employers** (*Emde Trucking Ltd., supra*),
5. the said **businesses** being operated by **employers** having common direction or control over them.

(page 145)

[25] In *Air Canada et al.*, [2000] CIRB no. 79; and 61 CLRBR (2d) 161, the Board indicated that the exclusively remedial justification for the previous application of section 35 no longer applied, but rather that a broader approach to section 35 was now appropriate:

[37] ... A careful consideration of section 35 and section 18.1 in their present statutory context leads the Board to conclude that a broader basis for the exercise of its discretion is required. The Board considers that rationalization of bargaining units that will promote sound labour relations and that will prevent disruption caused by inter-unit conflicts is an appropriate labour relations purpose to make a section 35 declaration. ...

(pages 16; and 172-173)

[26] There was no dispute that the Gitwangak Band Council and the Gitanyow Band Council constituted two or more enterprises or organizations. Each had been recognized as such by Health Canada and various

c) les procédures engagées dans le cadre des lois de la province en cause et qui, à la date des changements opérationnels ou de la vente, étaient en instance devant une commission provinciale des relations de travail ou tout autre organisme ou personne compétents deviennent des procédures engagées sous le régime de la présente partie, avec les adaptations nécessaires, l'acquéreur devenant partie aux procédures s'il y a lieu;

d) les griefs qui étaient en instance devant un arbitre ou un conseil d'arbitrage à la date des changements opérationnels ou de la vente sont tranchés sous le régime de la présente partie, avec les adaptations nécessaires, l'acquéreur devenant partie aux procédures s'il y a lieu.

45. Dans les cas de vente ou de changements opérationnels visés à l'article 44, le Conseil peut, sur demande de l'employeur ou de tout syndicat touché décider si les employés en cause constituent une ou plusieurs unités habiles à négocier collectivement.

[24] Le Conseil a utilisé régulièrement le critère classique visant à déterminer si l'article 35 s'applique notamment dans *Service de Limousine Murray Hill Ltée et autre* (1988), 74 di 127 (CCRT n° 699):

Pour que l'article 133 [maintenant l'article 35] puisse trouver application, les critères suivants doivent être satisfaits:

1. une pluralité d'**entreprises**, au sens d'exploitations,
2. de compétence fédérale,
3. associées ou connexes,
4. dont au moins deux mais pas nécessairement toutes sont des **employeurs** (*Emde Trucking Ltd., supra*),
5. **lesquels employeurs** dirigent ou contrôlent en commun les **exploitations** en question.

(page 145)

[25] Dans *Air Canada et autres*, [2000] CCRI n° 79; et 61 CLRBR (2d) 161, le Conseil a indiqué que le but exclusivement réparateur de l'application antérieure de l'article 35 ne s'appliquait plus, mais qu'une approche plus large à l'égard de l'article 35 était désormais appropriée:

[37] ... Un examen attentif des articles 35 et 18.1 dans leur contexte législatif actuel amène le Conseil à conclure qu'il doit élargir les critères sur lesquels il s'appuie pour exercer son pouvoir discrétionnaire. Le Conseil estime qu'une rationalisation d'unités de négociation qui favorisera de saines relations du travail et qui mettra un terme aux perturbations attribuables aux différends entre les unités est un objectif approprié lié aux relations de travail justifiant une déclaration fondée sur l'article 35...

(pages 16; et 172-173)

[26] Nul ne contestait que le Conseil de bande Gitwangak et le Conseil de bande Gitanyow constituaient plusieurs entreprises ou organisations. Chacun avait été reconnu à ce titre par Santé Canada et

other federal government departments. The Gitwangak Band Council and the Gitanyow Band Council, through their counsel, provided the Board with copies of agreements that each band council individually had entered into with Health Canada. There was undisputed evidence that Health Canada was reluctant and refused to sign an agreement during one year covering the delivery of health care services with the Gitanyow Band Council until its finances had improved, when during that same year it entered into an agreement with the Gitwangak Band Council.

[27] The Board, in *Gitxsan Health Society, supra*, had previously ruled that the labour relations of the Gitwangak Band Council and the Gitanyow Band Council fell within federal jurisdiction.

[28] After hearing all of the evidence, on October 10, 2003, the Board verbally ruled that the Gitwangak Band Council and the Gitanyow Band Council were employers under the *Code*. Counsel for the Gitwangak Band Council and the Gitanyow Band Council had attempted to convince the Board that the true employer was Health Canada. However, the documents upon which the Gitwangak Band Council and the Gitanyow Band Council relied clearly stated that Health Canada was not the employer under the annual funding agreements. The oral testimony presented before the Board confirmed the accuracy of the documentary evidence. Although Health Canada provided the funds and carefully approved the types of services and stipulated the service level standards that must be provided by the Gitwangak Band Council and the Gitanyow Band Council in the provision of health care services to their people, the employment relationship established as part of the health care delivery was between the individual band council and those employees involved in the delivery of the approved health care services. Aside from funding issues and health care standards, Health Canada left most matters in the hands of the Gitwangak Band Council and the Gitanyow Band Council. Given that Health Canada has the statutory responsibility to provide for the health care of the people of both of these bands, it was proper that clarity should be ensured through the agreement's specific recitation of the duties to be carried out by individual employees in the delegated and contracted provision of those health care services. It was also undisputed that the independence afforded to the Gitwangak Band Council and to the Gitanyow Band Council would increase over time as each became more

divers autres ministères fédéraux. Par l'entremise de leur procureur, le Conseil de bande Gitwangak et le Conseil de bande Gitanyow ont fourni au Conseil des copies d'accords conclus par chaque conseil de bande avec Santé Canada. Des éléments de preuve non contestés ont établi que Santé Canada avait des réticences et a refusé une année de signer un accord sur la prestation de services de santé avec le Conseil de bande Gitanyow avant que les finances de celui-ci se soient améliorées, tandis que la même année, il a conclu une entente avec le Conseil de bande Gitwangak.

[27] Dans *Gitxsan Health Society*, précitée, le Conseil avait déjà statué que les relations du travail du Conseil de bande Gitwangak et du Conseil de bande Gitanyow relevaient de la compétence fédérale.

[28] Le 10 octobre 2003, après avoir entendu toute la preuve, le Conseil a statué verbalement que le Conseil de bande Gitwangak et le Conseil de bande Gitanyow étaient des employeurs au sens du *Code*. Le procureur du Conseil de bande Gitwangak et du Conseil de bande Gitanyow avait essayé de convaincre le Conseil que le véritable employeur était Santé Canada. Toutefois, les documents sur lesquels le Conseil de bande Gitwangak et le Conseil de bande Gitanyow se sont fondés indiquaient clairement que Santé Canada n'était pas l'employeur en vertu des ententes annuelles de financement. Les témoignages rendus devant le Conseil ont confirmé l'exactitude de la preuve documentaire. Bien que Santé Canada ait assuré le financement, approuvé minutieusement les types de services qui doivent être offerts par le Conseil de bande Gitwangak et le Conseil de bande Gitanyow et précisé les normes de services que les deux conseils doivent respecter dans la prestation des services de santé aux membres de ces bandes, la relation d'emploi établie dans le cadre de la prestation des services de santé se situait entre chacun des conseils de bande et les employés participant à la prestation des services de santé approuvés. Sauf pour le financement et les normes de soins de santé, Santé Canada a laissé la plupart des questions entre les mains du Conseil de bande Gitwangak et du Conseil de bande Gitanyow. Comme la loi prévoit que Santé Canada est responsable d'offrir des services de santé aux membres de ces deux bandes, il convenait d'assurer la clarté par l'énumération spécifique, dans l'entente, des tâches à effectuer par chacun des employés dans la prestation déléguée et sous-traitée de ces services de santé. On n'a pas non plus contesté le fait que l'indépendance accordée au Conseil de bande Gitwangak et au Conseil

experienced in, and had proven itself capable of, the delivery of health care services to their people.

[29] The primary unresolved issue focused on the associated or related nature of the health delivery operations of the Gitwangak Band Council and the Gitanyow Band Council, and the extent of common control or direction being exercised by the Gitwangak Band Council and the Gitanyow Band Council. Also in dispute was whether the Board should exercise its discretion in these circumstances to make a section 35 declaration.

[30] The facts disclosed that the Gitwangak and Gitanyow band councils both rely upon the financial and managerial expertise of Darlene Morgan. The Board has no doubt that each band instructs her according to its broad goals for the health care of the members of the respective community. However, the potential for work drifting from one band's health services jurisdiction to the other cannot be overlooked, especially given the common overarching management in the person of Darlene Morgan. But even without the obvious common linkage through the shared office of the health administrator, the conduct of both bands has illustrated either a conscious or an ambivalent intention to walk down the same path towards a new model in health service delivery. For example, only one band actually negotiated a transfer agreement with the Society to ensure that the transfer of services from the Society would take place smoothly. The other band never bothered, in spite of repeated requests to enter negotiations, but merely accepted the same terms and conditions reached between the Society and the other band. Nor was there any suggestion that the motivation for breaking away from the Society was different as between the Gitwangak and the Gitanyow band councils.

[31] The facts were undisputed that family relationships are very highly interwoven throughout each of these communities, to such an extent that collective bargaining might reasonably require one family member having to negotiate against another member of the same family. Such a close community will no doubt impact on the viability of the future effectiveness of labour relations within the eventual bargaining unit description that is ultimately configured by the Board.

de bande Gitanyow augmenterait à mesure que chacun acquerrait de l'expérience dans la prestation de services de santé aux membres des bandes et se révélerait capable d'offrir les services.

[29] La principale question non réglée portait sur la nature associée ou connexe des activités de prestation de services de santé du Conseil de bande Gitwangak et du Conseil de bande Gitanyow et sur la mesure du contrôle ou de la direction en commun exercé par le Conseil de bande Gitwangak et le Conseil de bande Gitanyow. Le différend portait également sur la question de savoir si le Conseil devait exercer son pouvoir discrétionnaire dans ces circonstances pour faire une déclaration en vertu de l'article 35.

[30] Les faits ont révélé que les conseils de bande Gitwangak et Gitanyow dépendaient tous deux de l'expertise financière et administrative de Darlene Morgan. Le Conseil est certain que chaque bande lui donne des instructions en fonction de ses grands objectifs en matière de services de santé pour les membres de sa propre collectivité. On ne peut toutefois pas ignorer la possibilité de travail passant de la compétence d'une bande en matière de services de santé vers l'autre, surtout compte tenu de la gestion commune déterminante en la personne de Darlene Morgan. Mais même sans le lien commun évident découlant de la charge partagée de l'administratrice de la santé, la conduite des deux bandes a révélé une intention consciente ou ambivalente de suivre une même voie vers un nouveau modèle de prestation de services de santé. Par exemple, une seule bande a de fait négocié un accord de transfert avec la Société pour s'assurer que le transfert de services se ferait en douceur. L'autre bande n'a jamais fait cet effort, malgré des demandes répétées d'entamer des négociations, mais a simplement accepté les mêmes conditions convenues entre la Société et l'autre bande. Rien ne laisse non plus entendre que les conseils de bande Gitwangak et Gitanyow avaient une motivation différente pour se détacher de la Société.

[31] Des faits non contestés sont que les relations familiales sont très étroites dans chacune de ces collectivités, au point que la négociation collective pourrait raisonnablement exiger d'un membre d'une famille qu'il s'oppose à un autre membre de la même famille au cours de négociations. Une collectivité aussi proche aura sans aucun doute des répercussions sur la viabilité de l'efficacité future des relations du travail au sein de l'unité de négociation qui sera tôt ou tard décrite par le Conseil.

[32] The Board has previously commented on what should be considered when analyzing the facts for evidence of “common control or direction” “and “associated or related” operations. Historically, these two components have a significant degree of overlap when it comes to an analysis of the facts. In *The Canadian Press et al.* (1976), 13 di 39; [1976] 1 Can LRBR 354; and 76 CLLC 16,013 (CLRBR no. 60), the Board proposed a list of factors to consider, that included the degree of interrelationship among the enterprises’ operations, the similarity of products or services, the vertical integration of the operations and the extent of common ownership or management.

[33] In the circumstances before this panel of the Board, there is no vertical integration of operations. The products and services being provided by the Gitwagak and Gitanyow health boards are virtually identical. The interrelationship between the two operations has displayed a limited amount of commonality, in that financial and recruitment practicalities have encouraged the two communities to share two full-time personal care attendants (PCAs) rather than have each community hire two half-time PCAs. There is no common ownership, but there is significant common management at the health administrator level. However, above that level of management, the separateness in the management is undisputed, as is the stakeholder membership. There is an additional degree of common direction involving the two bands, on the basis that Health Canada has stipulated certain health services must be delivered by each band. However, Health Canada has presumably outlined similar direction with other delegated health service providers who have chosen to enter into consolidation agreements with Health Canada for the delivery of health care services to First Nations people, as the Board heard that these agreements are essentially boilerplate agreements, with very minor changes permitted.

[34] In *Autocar Royal (9011-4216 Québec Inc.) et al.*, [1999] CIRB no. 42; and 57 CLRBR (2d) 197, the Board commented upon the impact of changes to section 35 in the *Code* and how it should be applied:

[5] The 1999 amendments to the *Code* modified the wording and structure of this section somewhat, however, the purpose

[32] Le Conseil a dans le passé fait des commentaires sur les facteurs à prendre en considération dans l’analyse des faits pour obtenir des preuves que plusieurs employeurs assurent «en commun le contrôle ou la direction» et que des entreprises sont «associées ou connexes». Depuis toujours, ces deux éléments se sont chevauchés sensiblement lorsqu’il fallait analyser les faits. Dans *Presse Canadienne et autres* (1976), 13 di 39; [1976] 1 Can LRBR 354; et 76 CLLC 16,013 (CCRT n° 60), le Conseil a proposé une liste de facteurs à prendre en considération, notamment le degré d’interdépendance des activités des entreprises, la similarité des services et des produits, l’intégration verticale des activités et la mesure dans laquelle la propriété ou la direction des entreprises est commune.

[33] Dans l’affaire dont le présent banc du Conseil est saisi, il n’y a aucune intégration verticale des activités. Les produits et services offerts par les conseils de santé Gitwagak et Gitanyow sont pratiquement identiques. L’interdépendance entre les deux conseils a révélé un degré limité de mise en commun, en ce sens que des éléments pratiques liés aux finances et au recrutement ont encouragé les deux collectivités à partager deux aides-soignants à temps plein plutôt que d’embaucher chacune deux aides-soignants à mi-temps. Il n’y a aucune propriété commune, mais il y a beaucoup de gestion commune au niveau de l’administratrice de la santé. Toutefois, au-delà de ce niveau, la distinction de la gestion est incontestable, tout comme la composition des parties intéressées. Il y a un degré supplémentaire de direction commune touchant les deux bandes, étant donné que Santé Canada a stipulé que certains services de santé doivent être offerts par chaque bande. Cependant, Santé Canada a vraisemblablement présenté une orientation semblable à d’autres prestataires de services de santé délégués qui ont décidé de conclure des accords de consolidation avec Santé Canada pour la prestation de services de santé à des peuples des Premières nations, car le Conseil a entendu que ces accords sont essentiellement des contrats modèles, n’offrant la possibilité d’apporter que des changements très mineurs.

[34] Dans *Autocar Royal (9011-4216 Québec Inc.) et autre*, [1999] CCRI n° 42; et 57 CLRBR (2d) 197, le Conseil a fait des commentaires sur les répercussions des modifications à l’article 35 du *Code* et sur la façon dont cette disposition devrait être appliquée:

[5] Les modifications apportées au *Code* en 1999 ont quelque peu changé le libellé et la structure de cet article. Toutefois, le



of this provision remains the same and the Board's previous jurisprudence is equally applicable.

[6] The concept of single employer declaration is designed to protect bargaining rights and define true bargaining relationships. Specifically, section 35 is aimed at preventing employers from circumventing their labour relations obligations through complex corporate arrangements that conceal the true relationship between an employer and its employees. **The legislation allows for the identification of the parties to the collective bargaining structure by defining the employer-employee relationship in terms of labour relations realities rather than in terms of the corporate structure.** Therefore, where two or more employers are involved, the Board can examine whether the employment relationship, from a labour relations standpoint, is actually different from what it purports to be. In appropriate circumstances, the Board may implement the parties' labour relations realities, that is the true labour relationship between the parties, by declaring the employers and their businesses to be one.

[7] In sum, **section 35 may be viewed as an administrative provision aimed at facilitating the identification of the components of the bargaining relationship to ensure that bargaining rights are preserved and that sound labour relations are achieved** (see Richard Hornung, Q.C., and Maryse Tremblay, "The Single Employer Concept under the Federal Regime: An Overview of its Application and Recent Developments," Canadian Bar Association Conference, October 1996).

(pages 3-4; and 198-199; emphasis added)

[35] The Board in *Autocar Royal (9011-4216 Québec Inc.) et al.*, *supra*, also outlined the broad approach taken with respect to an analysis of the "common control or direction" criteria. The Board stated:

[14] The Board has also held that it is not the employers or persons who must be under common direction or control; rather, it is the businesses or operations that are subject to common control, and therefore it is the direction and orientation of the work that assumes importance. Accordingly, **these criteria can be met in instances where the business is operated with two or more employers having common direction over it even in the absence of common or shared ownership, or common or shared management** (see *BTS Byers Transportation Systems Inc. et al.* (1993), 91 di 69 (CLRB no. 995)).

(pages 6; and 201; emphasis added)

[36] In *The Canadian Press et al.*, *supra*, the Board reviewed the various components in the analysis of both "common control or direction" and "associated or related." Although there was ample evidence to support that the companies under consideration should be declared as a single employer, pursuant to section 35 for purposes of labour relations, a technicality

but visé de cette disposition demeure le même et la jurisprudence antérieure du Conseil s'applique également.

[6] La notion de déclaration d'employeur unique vise à protéger les droits de négociation et à définir les véritables rapports de négociation. Plus particulièrement, l'article 35 vise à empêcher les employeurs de se soustraire à leurs obligations en matière de relations du travail au moyen de structures d'entreprises complexes qui camouflent la véritable nature de la relation existant entre un employeur et ses employés. **La loi permet d'identifier les parties à la négociation collective en définissant la relation employeur-employés en fonction des réalités des relations du travail plutôt qu'en fonction de la structure de l'entreprise.** Par conséquent, lorsqu'au moins deux employeurs sont en cause, le Conseil peut examiner si la relation d'emploi, du point de vue des relations du travail, est en fait différente de celle qu'elle prétend être. Dans certaines circonstances, le Conseil peut mettre à exécution les réalités des relations du travail qui existent entre les parties, c'est-à-dire leur véritable relation de travail en déclarant que les employeurs et leurs entreprises ne font qu'un.

[7] En somme, **l'article 35 peut être considéré comme une disposition administrative visant à faciliter l'identification des composantes de la relation de négociation afin de protéger les droits de négociation et de permettre l'établissement de saines relations du travail** (voir Richard Hornung, c.r., et Maryse Tremblay, «The Single Employer Concept under the Federal Regime: An Overview of its Application and Recent Developments», conférence de l'Association du Barreau canadien, octobre 1996).

(pages 3-4; et 198-199; c'est nous qui soulignons)

[35] Dans *Autocar Royal (9011-4216 Québec Inc.) et autre*, précitée, le Conseil a aussi décrit l'approche globale adoptée à l'égard d'une analyse du critère de «direction ou contrôle en commun». Le Conseil a déclaré ce qui suit:

[14] Le Conseil a également conclu que ce ne sont pas les employeurs ou les personnes qui doivent être assujettis à une direction ou un contrôle en commun; ce sont plutôt les entreprises ou les activités qui sont assujetties à un contrôle en commun. Par conséquent, c'est la direction ou l'orientation du travail qui revêt de l'importance. Ainsi, **ces critères peuvent être respectés lorsque l'entreprise est exploitée par plusieurs employeurs qui la dirigent en commun, même en l'absence d'une propriété en commun ou partagée ou d'une direction en commun ou partagée** (voir *BTS Byers Transportation Systems Inc. et autres* (1993), 91 di 69 (CCRT n° 995)).

(pages 6; et 201; c'est nous qui soulignons)

[36] Dans *Presse Canadienne et autres*, précitée, le Conseil a examiné les diverses composantes de l'analyse des critères de la «direction ou contrôle en commun» et d'entreprises «associées ou liées». Bien que de nombreux éléments de preuve aient été présentés pour appuyer le fait que les entreprises à l'étude devraient être considérées comme un employeur

prevented the Board from making such a declaration in that case:

An indication of the fact that the enterprises are related is not necessarily decisive. Two or more enterprises may have common shareholders and the ownership of the assets may be held in common. However, the companies themselves may function as distinct, autonomous units. **A more decisive test is the extent of common direction or control.** The Board does not require total commonality of control in that all the enterprises are controlled by the same group of individuals. There may very well be a breakdown of functions whereby different persons have different responsibilities and play different roles in each of the companies involved or possibly no role at all in one or more of the companies. **If it is established, however, that the policies of the various enterprises are closely coordinated, integrated and subject to joint direction, even though the individuals are not directly tied to all of the companies involved, this would appear to show common direction and control.**

...

In addition to the criteria discussed above, there must be an evident purpose, in terms of industrial relations, for the Board to join together companies it finds related and under common direction and control. **A declaration under section 133 is not merely an academic exercise. The interest of the employees concerned and sound labour management relations must warrant a Board finding in this area.**

...

It was apparent from the oral testimony that Mr. Dauphinee, General Manager of CP, as well as Chief Executive of both subsidiary companies, has the final word in the operations of both BN and PN as well as being ultimate arbiter of all decisions within CP. Testimony in this regard further emphasized the common control exercised in that BN staff are under the direction of the CP Bureau Chief in all regional offices except Montréal and Toronto. Several witnesses testified that exchange of assignments between CP and BN personnel is a common occurrence in many regional offices. In addition, it was apparent that secretarial employees, while appearing on different payroll lists, did work for any of the three companies as assigned.

...

... The evidence discloses that PN does not employ anybody, as defined by section 107 of the *Code*. Thus, PN cannot be considered an “employer” in terms of the *Code*. Therefore, the Board could not do otherwise than reject the application in respect to PN.

unique, en vertu de l’article 35 pour les fins des relations du travail, une question de procédure a empêché le Conseil de faire une telle déclaration dans ce cas:

Une indication du fait que les entreprises sont connexes n’est pas nécessairement un motif suffisant. Deux entreprises ou plus peuvent avoir en commun les actionnaires et la propriété de l’actif. Toutefois, les sociétés elles-mêmes peuvent fonctionner en tant que groupes distincts et autonomes. **L’importance de la direction ou du contrôle en commun constitue un critère plus décisif.** Le Conseil n’exige pas que le contrôle en commun soit total ou que toutes les entreprises soient contrôlées par un même groupe de personnes. Il peut très bien exister une subdivision des fonctions selon laquelle différentes personnes ont des responsabilités différentes et jouent des rôles différents dans chacune des sociétés en cause ou n’en jouent aucun dans une ou plusieurs des sociétés. **Toutefois, s’il est établi que les politiques des diverses entreprises sont étroitement coordonnées, intégrées et assujetties à une direction en commun, même si tous les particuliers ne sont pas directement rattachés à toutes les sociétés en cause, ceci démontre qu’il y a direction et contrôle en commun.**

...

En plus des critères mentionnés ci-dessus, il doit exister un bénéfice manifeste, sous le rapport des relations professionnelles, pour que le Conseil réunisse sous une direction et un contrôle en commun des sociétés qu’il juge apparentées. **Une déclaration aux termes de l’article 133 ne doit pas être simplement une spéculation théorique. Dans ce domaine, il est nécessaire que le Conseil aboutisse à la conclusion que les intérêts des employés intéressés et les bonnes relations du travail sont en jeu.**

...

Il ressort de la preuve que M. Dauphinee, directeur général de la PC et chef de la direction des deux filiales, a le dernier mot en ce qui concerne l’exploitation de la BN et de la PN, et qu’il est également le dernier arbitre de toutes les décisions qui se prennent au sein de la PC. Les témoignages à cet égard ont encore mis en relief le contrôle commun qui est exercé par le fait que dans tous les bureaux régionaux, à l’exception des bureaux de Montréal et de Toronto, le personnel de la BN se trouve être sous la direction du chef de bureau de la PC. Plusieurs témoins ont déclaré que des échanges de tâches entre le personnel de la PC et de la BN se produisent fréquemment dans de nombreux bureaux régionaux. En outre, il est manifeste que les employés du secrétariat, bien que leurs noms soient mentionnés sur différentes feuilles de paie, travaillaient pour n’importe laquelle des trois sociétés, suivant l’attribution des tâches.

...

... Il ressort de la preuve que la PN n’emploie personne, au sens de l’article 107 du *Code*. Donc, la PN ne peut être considérée «employeur» au sens du *Code*. Par conséquent, le Conseil ne pouvait que rejeter la requête, en ce qui concerne la PN.

This is not to say that PN is in any way divorced from CP or BN. **To the contrary, as the evidence indicated, PN is associated and related to its parent and sister companies by every yardstick used in measuring commonality of enterprise. However, the wording of the Code raises a technical barrier that precludes the granting of the application with regard to PN.**

(pages 45-47; 359-361; and 441-443; emphasis added)

[37] In regards to the Gitwangak and Gitanyow band councils, ample evidence exists to conclude that the “yardstick used in measuring commonality of enterprise” would support a declaration that they are a single employer, as contemplated in section 35. Just as the corporations, PN, BN and CP, in *The Canadian Press et al., supra*, had demonstrated that “the policies of the various enterprises are closely co-ordinated, integrated and subject to joint direction,” the Gitwangak and Gitanyow health care operations were closely coordinated, jointly subject to the administrative direction of Darlene Morgan and covered by Health Canada’s agreement. Accordingly, the Board declares that the five-fold test enumerated in *Murray Hill Limousine Service Ltd. et al., supra*, has been met.

[38] However, the Board must identify whether there exists a sufficient labour relations purpose to justify the issuance of a declaration that the Gitanyow and Gitwangak band councils are a single employer under the Code. In *The Canadian Press et al., supra*, the Board noted:

It should be re-emphasized that the Board has discretionary powers in declaring two or more employers to be a single employer carrying out, for purposes of the Code, a single federal work, undertaking or business. **Even if all criteria used by the Board in its evaluation are met, the Board is under no obligation to make such a declaration. The Board’s discretion is exercised on the basis of ensuring the rights of employees to be represented by the trade union of their choice in a bargaining structure conducive to “effective industrial relations” and “sound labour-management relations”.** There may indeed be circumstances where a declaration made possible under Section 133 would be inappropriate and not only not supportive of the objectives of the *Canada Labour Code*, but contrary to them. **If, for example, there were existing bargaining rights which might be infringed upon by the Board exercising its powers or if the impact of such declaration on the parties involved, or indeed other parties, would be demonstrably deleterious, the Board would certainly hesitate to act, no matter what**

Ceci ne signifie en aucune façon que la PN est dissociée de la PC ou de la BN. **Au contraire, comme l’a indiqué la preuve, la PN est associée et apparentée à sa société mère et à ses sociétés soeurs, d’après tous les critères utilisés pour établir le caractère commun de l’entreprise. Toutefois, le libellé du Code empêche le Conseil de faire droit à la requête en ce qui concerne la PN.**

(pages 45-47; 359-361; et 441-443; c’est nous qui soulignons)

[37] Pour ce qui est des conseils de bande Gitwangak et Gitanyow, il existe une preuve abondante qui permet de conclure que «les critères utilisés pour établir le caractère commun de l’entreprise» soutiendraient une déclaration selon laquelle ils constituent un employeur unique, ainsi qu’il est envisagé à l’article 35. Tout comme les sociétés PN, BN et PC dans *Presse Canadienne et autres*, précitée, avaient démontré que «les politiques des diverses entreprises sont étroitement coordonnées, intégrées et assujetties à une direction en commun», les activités de services de santé des conseils de bande Gitwangak et Gitanyow étaient étroitement coordonnées, assujetties ensemble à la direction administrative de Darlene Morgan et visées par l’accord conclu avec Santé Canada. Par conséquent, le Conseil déclare que le critère à cinq volets énoncé dans *Service de Limousine Murray Hill Ltée et autre*, précitée, est respecté.

[38] Le Conseil doit toutefois déterminer s’il existe un objectif lié aux relations du travail suffisant pour justifier la déclaration que les conseils de bande Gitanyow et Gitwangak constituent un employeur unique au sens du Code. Dans l’affaire *Presse Canadienne et autres*, précitée, le Conseil a déclaré ce qui suit:

On doit de nouveau insister sur le fait que le Conseil possède des pouvoirs discrétionnaires pour déclarer que deux employeurs ou plus sont, aux fins du Code, un employeur unique qui exploite une entreprise fédérale unique. **Même si l’on répond à tous les critères utilisés par le Conseil pour son évaluation, celui-ci n’est pas obligé de trancher en ce sens. Le pouvoir discrétionnaire du Conseil vise à assurer le droit aux employés d’être représentés par un syndicat de leur choix, suivant un mode de négociation qui engendre des «relations professionnelles fructueuses et des relations de travail saines».** En fait, il peut y avoir des circonstances où la déclaration prévue à l’article 133 s’avérerait inappropriée et non seulement destructive à l’égard des objectifs du Code canadien du travail, mais même y contrevenant. **Si, par exemple, dans l’exercice de ses pouvoirs, le Conseil empiétait sur des droits de négociation déjà existants ou bien si l’impact d’une telle déclaration sur les parties en cause ou même sur d’autres parties, s’avérait indubitablement nuisible, le Conseil hésiterait sûrement à**

the weight of the evidence concerning commonality of undertaking.

(pages 46-47; 360-361; and 442; emphasis added)

[39] The evidence was not in dispute that a great many familial relationships are interwoven throughout each of these two communities. The union identified the obvious problems associated with having an employee negotiate a collective agreement across the bargaining table and in opposition to a close relative. It urged the Board to grant a larger bargaining unit if possible in order that this problem could be avoided. No specific evidence was provided to the Board in relation to the precise probability of this occurring; however, both parties seemed to quietly recognize that it was not a far-fetched possibility. The Board is always reluctant to rely upon facts presented to the Board in the absence of a substantial factual foundation upon which to confirm the veracity of those facts. In this instance, the acquiescence by the Gitwangak and the Gitanyow band councils to the union's statement of anticipatory familial conflict has assured the Board of the accuracy of the union's assertion.

[40] Accordingly, the Board hereby unanimously declares that the Gitwangak Band Council and the Gitanyow Band Council are a single employer for the purposes of providing community health services, pursuant to section 35 of the *Code*. There shall be a successor bargaining unit comprised of employees of both the Gitwangak Band Council and the Gitanyow Band Council for which the union shall continue as the certified bargaining agent, which shall be described as follows:

all employees of Gitwangak Band Council and Gitanyow Band Council engaged in providing community health services in the Province of British Columbia, **excluding** the chief executive officer, executive assistant (executive secretary) to the chief executive officer, home and community care director, registered nurses and the medical doctors.

[41] There was insufficient and contrary evidence that did not support a determination that employees of the Society should be included in the same bargaining unit. Although counsel for the union urged the Board to consider only the facts as they existed when the application was filed and as they continued up until September 30, 2003, the Board cannot overlook the current realities of the present circumstances. If the Board accepted the union's suggestion, it would merely invite the Society to file a subsequent application for

appliquer ces dispositions, quelle que soit la valeur de la preuve relative au caractère commun de l'entreprise.

(pages 46-47; 360-361; et 442; c'est nous qui soulignons)

[39] Les éléments de preuve sur le grand nombre de relations familiales très étroites existant dans chacune de ces deux collectivités n'ont pas été contestés. Le syndicat a mentionné les problèmes évidents associés au fait qu'un employé négocie une convention collective à la table de négociation devant un parent proche qui s'oppose à lui. Il a pressé le Conseil de définir si possible une unité de négociation plus grande afin d'éviter ce problème. Aucun élément de preuve précis n'a été fourni au Conseil concernant la probabilité que cette situation se produise; les deux parties semblent toutefois reconnaître simplement que c'est très possible. Le Conseil hésite toujours à se fier à des faits qui lui sont présentés en l'absence d'un fondement factuel important qui permet de confirmer la véracité de ces faits. En l'espèce, l'acquiescement des conseils de bande Gitwangak et Gitanyow à la déclaration du syndicat concernant le conflit familial prévisible a confirmé au Conseil l'exactitude de cette déclaration.

[40] Par conséquent, le Conseil déclare unanimement par la présente que le Conseil de bande Gitwangak et le Conseil de bande Gitanyow constituent un employeur unique pour les fins de la prestation de services de santé communautaires, conformément à l'article 35 du *Code*. Il y aura une nouvelle unité de négociation composée des employés du Conseil de bande Gitwangak et du Conseil de bande Gitanyow à l'égard desquels le syndicat restera l'agent négociateur accrédité, et qui sera décrite ainsi:

tous les employés qui travaillent pour le Gitwangak Band Council et le Gitanyow Band Council et qui s'occupent de la prestation de services de santé communautaires en Colombie-Britannique, **à l'exclusion** du chef de la direction, de l'adjoint administratif (secrétaire général) au chef de la direction, du directeur des soins à domicile et en milieu communautaire, des infirmières diplômées et des médecins.

[41] Il y a eu une preuve insuffisante et contradictoire qui n'a pas permis de déterminer que les employés de la Société devraient faire partie de la même unité de négociation. Bien que le procureur du syndicat ait pressé le Conseil de ne tenir compte des faits tels qu'ils existaient au moment du dépôt de la demande et tels qu'ils ont continué d'exister jusqu'au 30 septembre 2003, le Conseil ne peut pas ignorer les réalités actuelles. Si le Conseil acceptait la suggestion du syndicat, il inviterait simplement la Société à présenter

review pursuant to section 18 so that the applicable bargaining unit description reflects the present realities. The Board adopts this practical approach to labour relations in order that the parties may expend their efforts on more productive matters in future. In *Cargojet Canada Ltd.*, [2002] CIRB no. 197; and 85 CLRBR (2d) 300, the Board adopted a similar approach when dealing with its own jurisdiction.

[42] The Board remains seized of any matter directly arising out of the implementation of this declaration pursuant to section 35 of the *Code*.

---

#### **CASES CITED**

*Air Canada et al.*, [2000] CIRB no. 79; and 61 CLRBR (2d) 161

*Autocar Royal (9011-4216 Québec Inc.) et al.*, [1999] CIRB no. 42; and 57 CLRBR (2d) 197

*Canadian Press et al. (The)* (1976), 13 di 39; [1976] 1 Can LRBR 354; and 76 CLLC 16,013 (CLRB no. 60)

*Cargojet Canada Ltd.*, [2002] CIRB no. 197; and 85 CLRBR (2d) 300

*Gitxsan Health Society*, December 13, 2002 (CIRB LD 784)

*Murray Hill Limousine Service Ltd. et al.* (1988), 74 di 127 (CLRB no. 699)

#### **STATUTE CITED**

*Canada Labour Code, Part I*, ss. 18; 35; 44; 45; 94(1)(a), 94(3)(a)(i), 94(3)(b), 94(3)(e)

une demande de révision ultérieure en vertu de l'article 18 afin que la description de l'unité de négociation applicable reflète les réalités actuelles. Le Conseil adopte cette approche pratique en matière de relations du travail afin que les parties puissent consacrer leurs efforts à des questions plus productives dans l'avenir. Dans *Cargojet Canada Ltd.*, [2002] CCRI n° 197; et 85 CLRBR (2d) 300, le Conseil a adopté une approche semblable pour traiter de sa propre compétence.

[42] Le Conseil demeure saisi de l'affaire pour toute question découlant directement de la mise à exécution de la présente déclaration en vertu de l'article 35 du *Code*.

---

#### **AFFAIRES CITÉES**

*Air Canada et autres*, [2000] CCRI n° 79; et 61 CLRBR (2d) 161

*Autocar Royal (9011-4216 Québec Inc.) et autre*, [1999] CCRI n° 42; et 57 CLRBR (2d) 197

*Cargojet Canada Ltd.*, [2002] CCRI n° 197; et 85 CLRBR (2d) 300

*Gitxsan Health Society*, 13 décembre 2002 (CCRI LD 784)

*Presse Canadienne et autres* (1976), 13 di 39; [1976] 1 Can LRBR 354; et 76 CLLC 16,013 (CCRT n° 60)

*Service de Limousine Murray Hill Ltée et autre* (1988), 74 di 127 (CCRT n° 699)

#### **LOI CITÉE**

*Code canadien du travail, Partie I*, art. 18; 35; 44; 45; 94(1)a, 94(3)a(i), 94(3)b, 94(3)e