

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

*Vol. 2-00*

## Reasons for decision

**Communications, Energy and Paperworkers Union of Canada, Locals 401 and 902,**  
*applicant,*  
*and*  
**Island Telecom Inc. and Island Tel Advanced Solutions Inc.,**  
*respondents.*

*CITED AS:* Island Telecom Inc. et al.

Board Files: 18403-C  
 18729-C

Decision no. 59  
 February 24, 2000

Applications pursuant to section 35 of the *Canada Labour Code, Part I.*

Single employer - Discretion - Practice and procedure - The union seeks a declaration that Island Telecom Inc. (Island Tel) and Island Tel Advanced Solutions Inc. (ITAS) are a single undertaking or business for the purposes of the *Code* - ITAS is a wholly owned subsidiary of Island Tel established in 1996 to provide Internet access to Island Tel customers - Island Tel employees transferred to ITAS - Union alleges incumbents at ITAS performing functions in a non-bargaining unit environment identical to the functions previously performed by union members at Island Tel - Board concludes that employees who are doing the union's bargaining unit work at Island Tel are being transferred to or hired by ITAS to do the same work in a non-bargaining unit environment - Board satisfied that the criteria to a single employer declaration are met in this case - Board exercises its discretion under section 35 and makes the single employer declaration as there is convincing evidence that the unions' bargaining rights are being or likely to be undermined - Application granted.

## Motifs de décision

**Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier, sections locales 401 et 902,**  
*requérant,*  
*et*  
**Island Telecom Inc. et Island Tel Advanced Solutions Inc.,**  
*intimées.*

*CITÉ:* Island Telecom Inc. et autre

Dossiers du Conseil: 18403-C  
 18729-C

Décision n° 59  
 le 24 février 2000

Demandes fondées sur l'article 35 du *Code canadien du travail, Partie I.*

Employeur unique - Discretion - Pratique et procédure - Le syndicat tente d'obtenir une déclaration selon laquelle Island Telecom Inc. (Island Tel) et Island Tel Advanced Solutions Inc. (ITAS) constituent une entreprise unique pour les besoins du *Code* - ITAS est une filiale à propriété exclusive de Island Tel établie en 1996 pour fournir l'accès à Internet à tous les clients de Island Tel - Les employés de Island Tel ont été transférés à ITAS - Le syndicat allègue que les titulaires des postes chez ITAS exercent dans un environnement sans unité de négociation des fonctions qui sont identiques aux fonctions qu'exerçaient antérieurement les membres du syndicat chez Island Tel - Le Conseil conclut que les employés qui accomplissent le travail de l'unité de négociation du requérant chez Island Tel sont transférés chez ITAS ou sont embauchés par cette dernière pour exécuter le même travail dans un milieu sans unité de négociation - Le Conseil est convaincu qu'en l'espèce il a été satisfait aux critères pour rendre une déclaration d'employeur unique - Le Conseil a exercé le pouvoir discrétionnaire qui lui confère l'article 35 et a rendu une déclaration unique étant donné qu'il existe une preuve convaincante que les droits de négociation des syndicats sont minés ou le seront vraisemblablement - La demande est agréée.

Constitutional jurisdiction - Telecommunications - Internet service providers - ITAS claims that the Board does not have jurisdiction to rule on this matter as ITAS is not operating as a federal work, undertaking or business - Board determines that ITAS is a federal business on its own account - ITAS's activities extends beyond the limits of the province - ITAS's service allows Internet-users to communicate, transmit and receive information across the world - In the alternative, ITAS falls under federal jurisdiction because it is part of a single federal enterprise - Physical and technological connection between ITAS and Island Tel - Significant degree of common management, control and direction - ITAS intended to be, and is, operated as an integral functional unit of Island Tel.

The Board was composed of Mr. Richard I. Hornung, Q.C., Vice-Chairperson, and Ms. Sarah E. FitzGerald and Mr. David Gourdeau, Members. A hearing was held on September 15-17, 1998, at Charlottetown, P.E.I.

### Appearances

Mr. Ronald Pink and Ms. Bettina Quistgaard, counsel, accompanied by Messrs. J. McLeod, Keith Lambe and Ervan Cronk, for the applicants; and Mr. John Mitchell, counsel, accompanied by Mr. Steve Murray, for the respondents.

These reasons for decision were written by Mr. Richard I. Hornung, Q.C. Vice-Chairperson.

### I

[1] On October 23, 1997, the Communications, Energy and Paperworkers Union of Canada, Local 401 ("CEP") filed an application pursuant to sections 35 and 44 of the *Canada Labour Code*, seeking a declaration that Island Telecom Inc. ("Island Tel") and Island Tel Advanced Solutions Inc. ("ITAS") are a single undertaking or business for all purposes of Part I of the *Code*. In the alternative, it seeks a declaration that there has been a sale of business within the meaning of section 44(1) of the *Code* from Island Tel to ITAS. On May 4, 1998, Local 902 filed a similar application.

[2] In reply to the application, ITAS raised the Board's constitutional jurisdiction, alleging that it is not operating a federal work, undertaking or business.

### II

Compétence constitutionnelle - Télécommunications - Fournisseurs d'accès Internet - ITAS prétend que le Conseil n'a pas compétence pour statuer sur la demande étant donné que ITAS n'exploite pas une entreprise fédérale - Le Conseil juge que ITAS est une entreprise fédérale en soi - Les activités de ITAS vont au-delà des limites de la province - Le service de ITAS permet aux utilisateurs d'Internet de communiquer, transmettre et recevoir de l'information dans le monde entier - Subsidiairement, ITAS relève de la compétence fédérale parce qu'elle fait partie d'une entreprise fédérale - Il existe une connexion physique et technologique entre ITAS et Island Tel - Dans une large mesure, la gestion, le contrôle et la direction sont exercés en commun - ITAS devait constituer une unité fonctionnelle faisant partie intégrante de Island Tel.

Le Conseil se composait de M<sup>e</sup> Richard I. Hornung, c.r., Vice-président, ainsi que de M<sup>es</sup> Sarah E. FitzGerald et David Gourdeau, Membres. Une audience a eu lieu à Charlottetown (Î.-P.-É.) du 15 au 17 septembre 1998.

### Ont comparu

M<sup>es</sup> Ronald Pink et Bettina Quistgaard, accompagnés de MM. J. McLeod, Keith Lambe et Ervan Cronk, pour les requérants; M<sup>e</sup> John Mitchell, accompagné de M. Steve Murray, pour les intimées.

Les présents motifs de décision ont été rédigés par M<sup>e</sup> Richard I. Hornung, c.r., Vice-président.

### I

[1] Le 23 octobre 1997, la section locale 401 du Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier («SCCEP») a présenté une demande en vertu des articles 35 et 44 du *Code canadien du travail*, en vue d'obtenir une déclaration selon laquelle Island Telecom Inc. («Island Tel») et Island Tel Advanced Solutions Inc. («ITAS») constituent une entreprise unique pour les besoins de la Partie I du *Code*. Subsidiairement, elle demande au Conseil de déclarer qu'il y a eu vente d'entreprise de Island Tel à ITAS, au sens du paragraphe 44(1) du *Code*. Le 4 mai 1998, la section locale 902 a présenté une demande semblable.

[2] En réponse à la demande, ITAS conteste la compétence constitutionnelle du Conseil, alléguant qu'elle n'exploite pas une entreprise fédérale.

### II

[3] Pursuant to Board orders dated November 17, 1993, the CEP Local 401 was certified to represent “all plant/craft employees” and Local 902 was certified to represent “all level 1 Managers ... excluding personnel assistants” at Island Tel.

[4] In 1996, Island Tel established ITAS. This wholly owned subsidiary was to become an Internet Service Provider (“ISP”) for Island Tel customers. As well, it would resell data transmission services and provide general computer consulting work.

[5] Following the establishment of ITAS, Island Tel transferred employees to ITAS. All employees who were working in connection with access to the Internet at Island Tel’s operation moved to ITAS. As well, ITAS advertised internally (within Island Tel) for employees for a number of positions including: Systems Analyst; Solutions Specialist; Opportunity Manager; Sympatico Internet Support Specialist; Client Support Specialist; and Manager, Information Networks. ITAS alleges that two Sympatico Internet Support Specialist positions were filled. One person was formerly in the union’s bargaining unit, while the other person was not.

[6] The applicants allege that the incumbents of the positions perform functions in a non-bargaining unit environment that are identical to the functions previously performed by union members at Island Tel. When this work was transferred, Locals 401 and 902 (the “Unions”) decided to bring the current applications to preserve their bargaining rights.

[7] As indicated, in reply to the application, ITAS raised the Board’s constitutional jurisdiction, alleging that it is not operating a federal work, undertaking or business. Furthermore, ITAS states that only one Sympatico Internet Support Specialist position was filled. The other position filled was a Systems Analyst. According to ITAS, the incumbents of these positions do not perform functions that are similar to any function performed by members of either union within the bargaining units at Island Tel.

### III

[3] Conformément aux ordonnances rendues par le Conseil le 17 novembre 1993, la section locale 401 du SCCEP est accréditée pour représenter «tous les employés d’usine et de métiers» et la section locale 902 est accréditée pour représenter «tous les gestionnaires de niveau 1 ... à l’exclusion des adjoints du personnel» chez Island Tel.

[4] En 1996, Island Tel établit ITAS. Cette filiale à propriété exclusive devient un fournisseur d’accès Internet («FAI») pour les clients de Island Tel. De plus, elle revend des services de transmission de données et fournit des services généraux de consultation en informatique.

[5] À la suite de l’établissement d’ITAS, Island Tel transfère des employés à ITAS. Tous les employés qui exercent des fonctions liées à l’accès Internet chez Island Tel passent à ITAS. De plus, ITAS annonce à l’interne (à l’intérieur de Island Tel) un certain nombre de postes, à savoir: analyste de systèmes; spécialiste de solutions; gestionnaire des possibilités à exploiter; spécialiste du soutien Internet Sympatico; spécialiste du soutien à la clientèle; et gestionnaire des réseaux d’information. ITAS allègue que deux postes de spécialiste de soutien Internet Sympatico ont été remplis. Seulement un des titulaires faisait auparavant partie de l’unité de négociation du syndicat.

[6] Les requérants allèguent que les titulaires des postes exercent dans un environnement sans unité de négociation des fonctions qui sont identiques aux fonctions qu’exerçaient antérieurement les membres du syndicat chez Island Tel. Lorsque ce travail est transféré, les sections locales 401 et 902 (les «Syndicats») décident de déposer les présentes demandes afin de préserver leurs droits de négociation.

[7] Comme nous l’avons signalé plus haut, en réponse à la demande, ITAS conteste la compétence constitutionnelle du Conseil, alléguant qu’elle n’exploite pas une entreprise fédérale. De plus, ITAS affirme qu’un seul poste de spécialiste du soutien Internet Sympatico a été rempli. L’autre poste rempli était un analyste de systèmes. Selon ITAS, les titulaires de ces postes n’exercent pas de fonctions semblables à quelque fonction exécutée par les membres de l’un ou l’autre syndicat au sein des unités de négociation chez Island Tel.

### III

[8] It was conceded by the parties at the hearing that if the Board finds that ITAS falls within federal jurisdiction, Island Tel and ITAS would meet the test of single employer within the meaning of section 35 of the *Code*. Accordingly, the remaining issues can be succinctly stated as follows.

1. Do the services provided by ITAS, as an ISP, constitute a federal work, undertaking or business, either by virtue of (a) the fact that the nature of the services provided by an ISP and its mode of operation in relation to the “Internet/Cyberspace,” in and of itself, falls within federal jurisdiction, or (b) the fact that the work done by ITAS is so functionally integrated with that of Island Tel that it forms a single undertaking for jurisdictional purposes?

2. If the answer to the first question is affirmative, should the Board exercise its discretion with respect to the single employer application?

#### IV

[9] Dr. Vincent Mosco, an acknowledged authority in information technology, was qualified by the Board to testify as an expert in Telecommunications and the role of the Internet in Telecommunications in Canada.

[10] Dr. Mosco unravelled the history of the Internet and its purpose. Both “cyberspace” and the “Internet” are terms that have evolved in the past decade with the increased use of computers. “Cyberspace” is the place where the business or activity of the Internet takes place.

[11] The Internet began out of a network set up by the research branch of the U.S. Department of Defence in the 1960s to link computers located in its major research facilities in the United States. Its purpose was to enable its researchers to communicate and share data and information using computers. The success this network enjoyed prompted its expansion, in the 1970s, to a wider range of research facilities in the U.S. as well as Canada and Europe. In the 1980s, with the advent of the personal computer, the Internet migrated from a

research tool, used by institutions, to a personal “instrument of communication” used by individuals.

[8] Les parties reconnaissent à l’audience que, si le Conseil conclut que ITAS relève de la compétence fédérale, Island Tel et ITAS satisferaient au critère d’employeur unique au sens de l’article 35 du *Code*. Par conséquent, les questions qui restent à trancher peuvent être succinctement résumées de la façon suivante.

1. Les services fournis par ITAS, en tant que FAI, font-ils de la compagnie une entreprise fédérale, soit en raison du fait a) que la nature des services fournis par un FAI et le mode de fonctionnement de ce dernier par rapport à Internet et au cyberspace en soi relèvent de la compétence fédérale, ou b) que le travail exécuté par ITAS est intégré à un point tel avec celui de Island Tel, sur le plan fonctionnel, qu’il fait de celle-ci une entreprise unique pour les besoins juridiques?

2. Si la réponse à la première question est affirmative, le Conseil devrait-il exercer son pouvoir discrétionnaire à l’égard de la demande de déclaration d’employeur unique?

#### IV

[9] Vincent Mosco, une autorité reconnue en technologie de l’information, a été jugé compétent par le Conseil pour témoigner à titre d’expert en télécommunications et en ce qui concerne le rôle d’Internet dans les télécommunications au Canada.

[10] M. Mosco fait l’historique d’Internet et son objet. Tant «cyberspace» qu’«Internet» sont des termes qui ont évolué au cours de la dernière décennie parallèlement à l’utilisation accrue des ordinateurs. Le «cyberspace» est le lieu où se déroule l’activité d’Internet.

[11] À l’origine, Internet est un réseau établi par la direction de la recherche du département de la Défense des États-Unis dans les années 1960 pour relier les ordinateurs installés dans ses principales installations de recherche aux États-Unis. Son objet est de permettre aux chercheurs de communiquer et de partager des données et de l’information à l’aide d’ordinateurs. Ce réseau connaît un succès tel que, dans les années 1970, on l’étend à un plus vaste éventail d’installations de recherche aux États-Unis ainsi qu’au Canada et en

Europe. Dans les années 1980, avec l’avènement de l’ordinateur personnel, Internet est transformé d’un outil de recherche, utilisé par des organismes, à un

[12] The following excerpts are illuminating:

The Internet is an international network of networks that allows different computer users to share information and communicate interactively. Unlike most other forms of communication, the Internet has no fixed physical location, central control point or permanent intelligence. Instead, all stored information and network management is widely distributed, allowing each remote entity to be in charge of its own area. Each such entity has an equivalent level of authority, priority and control. All work together according to a common set of technical rules and standards.

The Internet's most powerful feature is that it allows computers and networks to communicate openly and effectively, regardless of make, architecture, speed, manufacturer, connection or resources. This is a striking example of open standards - and their beneficial consequences.

Its early developers were committed to establishing open networks that enabled disparate equipment and networks to link and to exchange information. This commitment led to development and use of a set of open standards, or common language, the TCP/IP protocols (Transmission Control Protocol/Internet Protocol). Adapted at an early stage in the evolution of the Internet, the TCP/IP protocols were vital to the expansion of the Internet outside its original military and research community environment...

*(Preparing Canada for a Digital World: Final Report of the Information Highway Advisory Council (Ottawa: The Council, 1997), page 24)*

The computers and computer networks that make up the Internet are owned by individuals, corporations, governmental and public institutions, and non-profit organizations. The resulting whole is a decentralized, global medium of communications - or "cyberspace" - that links individuals, corporations, institutions and governments around the world, allowing tens of millions of people to exchange information. These communications can occur almost instantaneously, and may be directed to specific individuals, to a broader group of people interested in a particular subject, or to any persons having access to the Internet as a whole.

«instrument de communication» personnel utilisé par des particuliers.

[12] Les extraits suivants sont éclairants:

Internet est un réseau international de réseaux grâce auquel différents utilisateurs d'ordinateurs peuvent partager de l'information et communiquer de façon interactive. Contrairement à la plupart des autres formes de communications, Internet ne se trouve pas à un emplacement déterminé et ne possède aucun point de contrôle central ni aucune intelligence permanente. En fait, toute l'information stockée et la gestion du réseau sont largement réparties, de sorte que chaque commutateur à distance peut prendre en charge son propre secteur. Ces commutateurs ont tous un niveau d'autorité, de priorité et de contrôle équivalent. Ils fonctionnent tous ensemble selon un ensemble commun de normes et de règles techniques.

Internet permet aux ordinateurs et aux réseaux de communiquer ouvertement et efficacement, peu importe la marque, l'architecture, la vitesse, le fabricant, la connexion ou les ressources, et c'est là sa caractéristique la plus intéressante. Il s'agit d'un exemple très éloquent de normes ouvertes, et des avantages qu'elles présentent.

Les premiers concepteurs d'Internet étaient déterminés à établir des réseaux ouverts, permettant de relier des équipements et des réseaux disparates et d'échanger de l'information. Cette volonté a conduit à l'élaboration et à l'utilisation d'un ensemble de normes ouvertes, ou d'un langage commun, les protocoles de communication TCP-IP. Adaptés à l'un des premiers stades de l'évolution d'Internet, ces protocoles étaient essentiels à l'expansion d'Internet à l'extérieur des milieux de la recherche et des milieux militaires, où il a pris naissance.

*(Préparer le Canada au monde numérique, Rapport final du Comité consultatif sur l'autoroute de l'information, Ottawa, Le Comité, 1997, c. 3 «Internet: faire progresser l'autoroute de l'information»)*

Les ordinateurs et réseaux informatiques qui constituent Internet appartiennent à des particuliers, à des entreprises, à des institutions gouvernementales et publiques, ainsi qu'à des organismes sans but lucratif. Il en résulte un véhicule de communication décentralisé et global - ou «cyberespace» - qui relie des particuliers, des entreprises, des organismes et des gouvernements du monde entier, permettant à des dizaines de millions de personnes d'échanger de l'information. Ces communications peuvent se faire presque instantanément et peuvent s'adresser à des particuliers, à un groupe plus important de personnes intéressées à un sujet donné ou à quiconque a accès à Internet dans l'ensemble.

...

...

The various components of a message sent between computers on the Internet do not necessarily travel along the same path. The Internet uses "packet switching" communication protocols to allow individual messages to be subdivided into smaller "packets"; the individual packets are sent independently to the destination, and are then automatically re-assembled by the receiving computer. While all packets of a given message often travel along the same path to the destination, any of the packets may be re-routed if any computers along the route become overloaded.

... networks were developed to link universities, research facilities, businesses and individuals around the world. Many of these networks overlapped and eventually were themselves linked together, allowing users of any computer connected to any network to communicate with users of any computer on another network. It is this series of linked networks, each linking computers and computer networks, that is commonly known today as the Internet.

...

No single entity - academic, corporate, governmental or non-profit - administers the Internet. It exists and functions because hundreds of thousands of separate operators of computers and computer networks use common data transfer protocols to exchange information with other computers (which in turn exchange information with other computers). There is no centralized storage location, control point, or communications channel for the Internet, and it would not be technically feasible for a single entity to control all of the information conveyed on the Internet.

(Alan M. Gahtan et al., *Internet Law: A Practical Guide for Legal and Business Professionals* (Carswell, 1998), at pages 3-4; see also evidence of Vincent Mosco on packet switching, Transcript, Volume I, page 30)

(See also Kevin Werbach, Digital Tornado, *The Internet and Telecommunications Policy*, OPP Working Paper Series, March 1997, Federal Communications Commission.)

[13] Dr. Mosco described how computers and the Internet - and the transfer of information and communication they have engendered - has led to a convergence of once disparate industries and technologies:

Les diverses composantes d'un message envoyé entre ordinateurs sur Internet ne suivent pas nécessairement la même voie de transmission. Internet utilise des protocoles de «commutation par paquets» pour que les messages individuels soient subdivisés en plus petits «paquets»; les paquets individuels sont transmis indépendamment à leur destination et ils sont automatiquement réassemblés par l'ordinateur de réception. Bien que tous les paquets d'un message donné soient souvent acheminés par la même voie vers leur destination, n'importe lequel des paquets peut être réacheminé si des ordinateurs le long de la route deviennent surchargés.

... des réseaux ont été mis en oeuvre afin de relier universités, installations de recherche, entreprises et particuliers partout dans le monde. Nombre de ces réseaux se chevauchaient et ont fini par être reliés entre eux, permettant aux utilisateurs de n'importe quel ordinateur relié à n'importe quel réseau de communiquer avec les utilisateurs d'un ordinateur se trouvant sur un autre réseau. C'est cette série de réseaux reliés, chacun reliant ordinateurs et réseaux d'ordinateurs, que l'on désigne communément comme Internet.

...

Aucune entité unique - universitaire, juridique, gouvernementale ou sans but lucratif - n'administre Internet. Si Internet existe et fonctionne, c'est parce que des centaines de milliers d'utilisateurs distincts d'ordinateurs et de réseaux informatiques utilisent des protocoles communs de transfert de données pour échanger de l'information avec d'autres ordinateurs (qui à leur tour échangent de l'information avec d'autres ordinateurs). Il n'y a pas de lieu de stockage, de point de contrôle ou de voie de communication centralisés pour Internet, et il ne serait pas possible techniquement pour une entité unique de contrôler toute l'information transmise sur Internet.

(Alan M. Gahtan et autres, *Internet Law: A Practical Guide for Legal and Business Professionals*, Carswell, 1998, pages 3-4; traduction; voir aussi le témoignage de Vincent Mosco sur la commutation par paquets, volume I des transcriptions, page 30)

(Voir aussi Kevin Werbach, Digital Tornado, *The Internet and Telecommunications Policy*, OPP Working Paper Series, mars 1997, Federal Communications Commission.)

[13] M. Mosco décrit comment les ordinateurs et Internet - ainsi que le transfert d'information et la communication qu'ils ont engendrée - ont donné lieu à la convergence de secteurs d'activité et de technologies jadis disparates:

Le terme convergence est beaucoup utilisé et il a diverses applications. La plus importante est peut-être la façon dont le langage littéralement converge autour du code

The term convergence is used a lot and it has a variety of applications. Perhaps the most important is the way in which literally language is converging around the common digital code used in computer communication. In essence, the language of ones and zeros becomes, is becoming a principal means of communicating; linking people up around the world today. But more than that, convergence refers to the breaking down of barriers that once separated industries such as publishing, broadcasting, telecommunications and information technology. In essence, they are converging in what we might call a common electronic service arena. This may or may not be a tip on what stock to buy, but those companies that have recognized - - take for example the New York Times, which has been a very successful newspaper publisher, has recognized in recent years that it's an integral part of this electronic services arena. So in addition to publishing its daily newspaper, it provides a wide range of Internet information services that in the past would have been thought to be telecommunication or information technology kinds of services. Companies like Microsoft, or Time Warner or Rogers Communication here in Canada realize that they may have started in newspapers, T.V. production, cable television, telephone - - but their success depends on their recognition that they're all in the business of providing electronic information and entertainment services. And that's where convergence, I think, has its most powerful political and economic consequences because companies and industries are converging within this growing arena and this certainly creates serious problems for policy makers and regulators. After all, our legal system was set up to deal with these industries in their separate incarnations; so we have broadcast law, telecom law, various statutes dealing with the press. As these companies begin to converge, the question that policymakers need to address is what law applies to this converging arena? ...

(Transcript, Volume I, pages 38-39)

[14] Central to the convergence of electronic and digital communication networks is the ISP. Dr. Mosco described, in detail, the function and operation of an ISP:

... a company that for a fee provides you with the means to go out over the Internet; that is, it's a company that will have, let's say more sophisticated computers, more powerful computers than you have at home, and a set of devices, modems, that will link your connection to the outside world; that is the world beyond the Internet service provider to other computers that you may want to reach

numérique commun utilisé dans les communications informatiques. Essentiellement, le langage de uns et de zéros est en train de devenir un moyen principal de communication qui relie les gens partout dans le monde aujourd'hui. Mais il y a plus encore, la convergence signifie la disparition des barrières qui séparaient jadis les secteurs d'activité tels que l'édition, la diffusion, les télécommunications et la technologie de l'information. Essentiellement, ces secteurs convergent vers ce que l'on pourrait désigner comme l'arène de services électroniques communs. Il peut ou non s'agir là d'un conseil sur quelles actions achetées, mais les compagnies qui ont reconnu - prenons par exemple le New York Times, qui a été un éditeur de journaux ayant connu beaucoup de succès et qui a reconnu ces dernières années qu'il fait partie intégrante de cette arène de services électroniques. Alors en plus de publier son journal quotidien, il fournit un large éventail de services d'information sur Internet qui, par le passé, auraient été considérés comme faisant partie des télécommunications ou de la technologie de l'information. Des compagnies comme Microsoft ou Time Warner, ou Rogers Communication ici au Canada, se rendent compte qu'elles ont peut-être commencé dans les secteurs de l'édition de journaux, de la production télévisuelle, de la câblodistribution, du téléphone - mais leur succès tient au fait qu'elles ont toutes reconnu faire partie des secteurs des services de l'information électronique et du divertissement. Et c'est là, je pense, que la convergence a ses conséquences politiques et économiques les plus puissantes puisque les compagnies et secteurs d'activité convergent dans cette arène grandissante et cela crée certes de sérieux problèmes pour les responsables des politiques et les organismes de réglementation. Après tout, notre système juridique a été établi en fonction des entités distinctes que constituent ces secteurs d'activité; ainsi nous avons des lois concernant la diffusion, les télécommunications, la presse. Au fur et à mesure que ces compagnies convergent, la question que les responsables des politiques doivent se poser est la suivante: quelle loi s'applique à ces secteurs convergents? ...

(volume I des transcriptions, pages 38-39; traduction)

[14] Au centre de la convergence des réseaux de communications électroniques et numériques se trouve le FAI. M. Mosco décrit en détail le rôle et le fonctionnement d'un FAI:

... une compagnie qui, moyennant des frais, vous permet de naviguer sur Internet; autrement dit, c'est un compagnie qui aura des ordinateurs plus sophistiqués, plus puissants que ce que vous avez à la maison, ainsi qu'un ensemble de dispositifs, de modems, qui vous relieront au monde extérieur; c'est-à-dire le monde au-delà du fournisseur d'accès Internet qui vous relie aux autres ordinateurs avec lesquels vous voudriez bien communiquer pour obtenir de l'information ou entrer en contact avec d'autres personnes.

in order to secure information or communicate with other people.

(Transcript, Volume I, page 25)

[15] Dr. Mosco described an ISP as a value-added service. It adds value to the telecommunications system by permitting customers to use that system to connect to the Internet. In doing so, the customer can do much more than simply speak to someone on the telephone. With their computers, users can search and secure information from other computers. Users can also communicate with other users through services like electronic mail (e-mail) or chat rooms.

V

[16] There is no need to become overly technical about how a computer or its software operates. It is, however, beneficial for our purposes, to trace how one's personal computer ("PC") becomes connected to the Internet.

[17] In order to provide access to the Internet, ITAS put together several services. ITAS provides its customers with a software package (Sympatico), which the customer installs on a PC. Customers will then have direct access to the Internet via telephone lines. How does the signal travel through from the PC to reach the Internet? The process was described in the testimony of both Mr. Colin Affleck, ITAS Information Systems Manager, and Dr. Mosco. Reduced to its essence it can be described as follows.

[18] Users direct their computers to connect with the Internet. The signal is converted into digital bits by the PC users' modem and, in the present case, travels through the telephone lines. The modem within the users' PC dials up the modem pool at Island Tel. The modem pool sends a request to ITAS's authentication server. The ISP's server is a computer that holds a list of authorized users and their password. If users are members of the ISP, the PC can access the Internet. Once the signal has reached the ISP, the ISP's server will identify the users. If those users are members of Sympatico, then ITAS's authentication server sends a message to Bell's authentication server. Bell's server will respond whether or not users are allowed access to the Internet. If members are approved, Bell's authentication server sends a message to ITAS's

(volume I des transcriptions, page 25; traduction)

[15] M. Mosco décrit un FAI comme étant un service à valeur ajoutée. Il ajoute de la valeur au système de télécommunications en permettant aux clients d'utiliser ces systèmes pour se raccorder à Internet. Le client peut ainsi faire beaucoup plus que simplement parler à quelqu'un au téléphone. Avec leurs ordinateurs, les utilisateurs peuvent rechercher et obtenir de l'information sur d'autres ordinateurs. Ils peuvent également communiquer avec d'autres utilisateurs grâce à des services tels que le courrier électronique ou les forums de discussion.

V

[16] Il n'est pas nécessaire de devenir trop technique quant à la façon dont un ordinateur et ses logiciels fonctionnent. Toutefois, il serait utile pour nos besoins d'expliquer comment un ordinateur personnel («PC») entre en communication avec Internet.

[17] Afin d'offrir l'accès à Internet, ITAS a mis sur pied plusieurs services. Elle fournit à ses clients un progiciel (Sympatico), que le client installe sur un PC. Les clients ont ensuite un accès direct à Internet par les lignes téléphoniques. Comment le signal est-il transmis du PC à Internet? Le processus est décrit dans le témoignage tant de M. Colin Affleck, gestionnaire des systèmes d'information chez ITAS, que de M. Mosco. On peut essentiellement résumer ce processus de la façon suivante.

[18] L'utilisateur donne à son ordinateur l'instruction de se connecter à Internet. Le signal est converti en bits numériques par le modem de l'utilisateur PC et, en l'espèce, est acheminé par les lignes téléphoniques. Le modem installé à l'intérieur du PC de l'utilisateur compose le numéro du groupe modem chez Island Tel. Le groupe modem transmet une demande au serveur d'authentification de ITAS. Le serveur du FAI est un ordinateur qui contient une liste des utilisateurs autorisés et de leur mot de passe. Si l'utilisateur est membre du FAI, le PC peut accéder à Internet. Une fois que le signal est reçu par le FAI, le serveur de ce dernier identifie l'utilisateur. Si celui-ci est membre de Sympatico, le serveur d'authentification de ITAS envoie un message au serveur d'authentification de Bell. Le serveur de Bell répond en indiquant si l'utilisateur est autorisé ou non à accéder à Internet. Si le membre est approuvé, le serveur d'authentification de Bell transmet un message au serveur d'authentification de ITAS qui, à son tour, renvoie un message au modem

authentication server, which in turn sends a message back to Island Tel's modem to give users access. The door is then opened to give the customer access to Island Tel's router. Users are now connected to the Internet. The actual "signals" go from Island Tel's router to the line connected to Maritime Telegraph and Telephone Company Ltd. ("MT&T") in Halifax. The signals go through a router in Halifax and connect to a line that consolidates the traffic coming from Newfoundland and goes to Fredericton. From there it goes to Québec City where a router sends the signal to Montréal. From there, "the access to the rest of the

world is through Toronto on Bell's services into MCI across the border" (Transcript, Volume I, page 95).

[19] At this point, on the home computer screen there appears the Sympatico home page, which is delivered from ITAS server. Users now have the ability to get on the Internet. According to Mr. Affleck, "The door is open so that [the user] can get on the Net" (Transcript, Volume II, page 83).

[20] Then, in order to access any of the sites on the Internet users wish to contact, their PCs must make use of ITAS's Domain Name Server ("DNS"). The DNS provides the equivalent of a phone book or a 411 service for ITAS's subscribers. ITAS has its own DNS located in Charlottetown and, according to Mr. Affleck, most ISPs will have a server within their local realm. Mr. Affleck described the function of a DNS as follows:

The function of the server is really to translate the request of a name, so as a user you look for **www.microsoft.com** ... The DNS server translates that into a physical number or an IP number, Internet Protocol Number. ... And at that point, that's the destination you want to go to is the Internet Protocol Number. The DNS server is doing the look-up on that name. It delivers back to the host work station or your PC at home, it says, tells your computer to now go to this nine-digit number.

de Island Tel pour qu'il autorise l'accès. La porte est ensuite ouverte pour que le client puisse accéder au routeur de Island Tel. L'utilisateur est maintenant en connexion avec Internet. Les «signaux» réels sont transmis par le routeur de Island Tel à une ligne rattachée à Maritime Telegraph and Telephone Company Ltd. («MT&T») à Halifax. Les signaux sont acheminés au moyen d'un routeur à

Halifax et sont connectés à une ligne qui regroupe le trafic provenant de Terre-Neuve et qui est reliée à Fredericton. De là, le signal est acheminé à Québec, où un routeur l'envoie à Montréal. «L'accès au reste du monde se fait ensuite via Toronto sur le service de Bell, pour emprunter ensuite les voies de MCI de l'autre côté de la frontière» (volume I des transcriptions, page 95; traduction).

[19] À ce moment-là, à l'écran de l'ordinateur personnel apparaît la page d'accueil de Sympatico, laquelle provient du serveur de ITAS. L'utilisateur peut maintenant accéder à Internet. Selon M. Affleck, «la porte est maintenant ouverte pour que l'utilisateur puisse naviguer sur Internet» (volume II des transcriptions, page 83; traduction).

[20] Ensuite, pour pouvoir accéder à l'un des sites Internet avec lequel l'utilisateur veut communiquer, le PC de celui-ci doit utiliser le serveur de nom de domaine («DNS») de ITAS. Le DNS est l'équivalent d'un annuaire téléphonique ou d'un service 411 mis à la disposition des abonnés de ITAS. ITAS a son propre DNS à Charlottetown et, selon M. Affleck, la plupart des FAI ont un serveur dans leur domaine local. M. Affleck décrit comme suit la fonction d'un DNS:

La fonction du serveur est réellement de traduire la demande d'un nom, ainsi comme utilisateur vous recherchez **www.microsoft.com**... Le serveur DNS traduit cela en un nombre physique ou un numéro IP ou adresse Internet... et à ce moment-là, c'est la destination où vous voulez aller, c'est-à-dire l'adresse Internet. Le serveur DNS va rechercher ce nom. Il renvoie au poste de travail hôte ou à votre PC à la maison, il dit à votre ordinateur de maintenant utiliser ce numéro à neuf chiffres.

(volume II des transcriptions, pages 84-85; traduction)

[21] Si le DNS de ITAS n'a pas le numéro de l'adresse demandée, «il transmet la demande à un autre serveur

(Transcript, Volume II, pages 84-85)

[21] If ITAS's DNS does not have the number of the address requested, "it will refer the request off to another DNS server within a family of DNS servers around the world" (Transcript, Volume II, page 85).

[22] Once connected to the Internet, users can perform any of the following functions: electronic mail (e-mail); information searching (and retrieving information); education; electronic commerce (or e-commerce); chat rooms; news groups; radio/audio; television; phone conversation; and Internet fax. A similar process ensues when business users connect through ITAS's Advantage Internet.

[23] Whether access to the Internet is sought by a home or business computer, the ISP's authorization is absolutely necessary to access the Internet. As Mr. Affleck pointed out, the ISP's functions are integral to the Internet process. The ISP gives the connection itself, that is, the addresses or the "phone numbers" that allow users to communicate with other users and connect with other Internet sites. In order to achieve this, the ISP complies with international regulations and protocols when it supplies addresses to a user. Without the proper Internet Protocol Address or Domain Name, there is no possible electronic communication.

[24] In short, an ISP is the "gatekeeper" to the Internet. For general users, access can only be obtained through an ISP.

[25] According to Dr. Mosco, in order to operate locally, provincially, nationally or internationally, an ISP must use a telecommunications system, be it telephone, cable or satellite. Overwhelmingly today, the connections to the ISP, and from the ISP to its outside services, are done via a telephone line.

## VI

[26] Stephen Murray, Manager of Information Solutions at ITAS, explained at length the Open Systems Interconnect Model ("OSI"), which is a standard

DNS au sein de la famille de serveurs DNS répartis dans le monde» (volume II des transcriptions, page 85; traduction).

[22] Une fois en communication avec Internet, l'utilisateur peut exécuter les fonctions suivantes: courrier électronique; recherche d'information; éducation; commerce électronique; forums de discussion; groupes de nouvelles; radio/audio télévision; conversation téléphonique; et télécopie Internet. Un processus semblable s'ensuit lorsque les utilisateurs commerciaux se connectent au moyen du volet Advantage Internet de ITAS.

[23] Que l'accès à Internet soit demandé par un ordinateur personnel ou commercial, il faut absolument obtenir l'autorisation du FAI pour accéder à Internet. D'après M. Affleck, les fonctions du FAI font partie intégrante du processus Internet. Le FAI accorde la connexion proprement dite, c'est-à-dire les adresses ou les «numéros de téléphone» qui permettent aux utilisateurs de communiquer avec d'autres utilisateurs et d'entrer en communication avec d'autres sites Internet. Pour y arriver, le FAI se conforme aux règlements et protocoles internationaux lorsqu'il fournit les adresses à un utilisateur. Sans la bonne adresse Internet ou le bon nom de domaine, aucune communication électronique n'est possible.

[24] En bref, le FAI est le «garde-porte» d'Internet. Pour les utilisateurs généraux, l'accès ne peut être obtenu que par l'entremise d'un FAI.

[25] Selon M. Mosco, pour pouvoir fonctionner à l'échelle locale, provinciale, nationale ou internationale, un FAI doit utiliser un système de télécommunications, que ce soit le téléphone, le câble ou un satellite. Aujourd'hui dans la très grande majorité des cas, la connexion au FAI, et depuis le FAI à ses services extérieurs, s'effectue par une ligne téléphonique.

## VI

[26] Stephen Murray, gestionnaire des solutions informatiques chez ITAS, explique en profondeur le modèle d'interconnexion de systèmes ouverts (OSI), qui est une norme qu'on a adoptée pour permettre aux ordinateurs de communiquer entre eux. Il y a deux domaines dans le réseau: le domaine transport, qui est un lien physique entre les compagnies de téléphone, et le domaine application, qui consiste en un ensemble de logiciels et de protocoles qu'utilise un

adopted to allow computers to communicate with each other. There are two domains in the network: the transport domain, which is the physical link between the telephone companies, and the application domain, which consists of a set of software and protocols that allow a computer to communicate with another. Mr. Murray described the seven layers that make up the OSI. Because the distinction between the application domain and the transport domain was a key argument advanced by the respondents, we will summarize the description made of each of the seven layers.

1. Layer 1, the physical layer, is made up of cables and wires.

2. Layer 2, the data link layer, keeps track of whether or not the information “going down” the telephone line is in consistent blocks and if those blocks have some level of integrity. It is a set of protocols. There are devices hosted and operated by the telephone companies. They are called an assembler disassembler or frame assembler disassembler.

3. Layer 3, the network layer, manages the Internet Protocol (IP). That is the basic protocol of the Internet: “that’s where the addresses are, it tells you how to get where you want to go” (Transcript, Volume I, page 87). It is operated in the router that is owned and operated by the telephone company.

4. Layer 4, the transport layer, makes sure that messages are delivered in the order in which they were sent and that there is no loss or duplication.

5. Layer 5, the session layer, is a logical relationship between two computing facilities. That is where a virtual relationship between two computers is established. For instance, Netscape Navigator can establish a session between the server on the one end and a home computer that is serving up the presentation layer, which is the next layer.

6. Layer 6, the presentation layer, is basically message formatting: it is the format on which the information is presented of the computer receiving that information.

ordinateur pour communiquer avec un autre ordinateur. M. Murray décrit les sept couches qui composent le modèle OSI. Étant donné que la distinction entre le domaine application et le domaine transport est un argument clé avancé par les intimées, nous résumerons la description qui a été faite de chacune des sept couches.

1. La couche 1, la couche physique, est constituée de câbles et de fils.

2. La couche 2, la couche liaison de données, a pour fonction de vérifier si l’information acheminée par la ligne téléphonique est constituée de blocs uniformes et si ces blocs ont un certain niveau d’intégrité. Il s’agit d’un ensemble de protocoles. Les compagnies de téléphone agissent à titre d’hôtes de dispositifs qu’elles exploitent. Il s’agit d’un assembleur/désassembleur ou assembleur/désassembleur de trame de transmission.

3. La couche 3, la couche réseau, gère le protocole Internet (IP). C’est le protocole de base d’Internet: «c’est là où l’on trouve les adresses et la façon d’aller là où on veut aller» (volume I des transcriptions, page 87; traduction). Ce protocole est exécuté dans le routeur qui appartient à la compagnie de téléphone et qui est exploité par celle-ci.

4. La couche 4, la couche transport, veille à ce que les messages soient transmis dans l’ordre dans lequel ils sont envoyés et à ce qu’il n’y ait aucune perte ni duplication.

5. La couche 5, la couche session, est une relation logique entre deux installations informatiques. C’est là où s’établit une relation virtuelle entre deux ordinateurs. Par exemple, Netscape Navigator peut établir une session entre un serveur et un ordinateur personnel qui affiche la couche présentation, qui est la couche suivante.

6. La couche 6, la couche présentation, consiste essentiellement dans le formatage des messages: c’est le format dans lequel l’information est présentée sur l’ordinateur qui reçoit cette information.

7. La couche 7 est la couche application. Pour reprendre les mots de M. Murray, c’est dans cette couche que l’on trouve en réalité «tout ce qui a trait aux communications ... le courrier électronique se trouve ici, le transfert de fichiers s’y trouve également, certaines

7. Layer 7 is the application layer. In Mr. Murray's words, this layer is really "the ins and outs with respect to the communications ... e-mail would typically sit there, file transfer would sit there, some of the applications that are inherently part of the Internet domain" (Transcript, Volume I, page 90).

[27] Mr. Murray stressed that ITAS focused primarily on the application domain, that is, the session, presentation and application layers. ITAS is not involved in the transport domain, that is, the transport, network, data link and physical layers.

## VII

[28] ITAS is principally an ISP. In 1997, 80% of its revenues came from its ISP business; in 1998, it was 60%. Approximately 20% comes from its consulting business to Island Tel.

[29] ITAS purchases the "Sympatico" software from Bell Global Solutions ("BGS"). It does not own any of the assets necessary to "transport" the signals. It purchases the use of telephone lines owned by Island Tel and pays for the use of its modem pool and its router. In that sense, Stephen Murray described ITAS's activities as being "primarily ... a reseller ... of other people's services" that are provided to ITAS (Transcript, Volume I, page 83). ITAS buys access from Island Tel to the Canadian net or, in other words, the capacity to connect to the national - and international - network. "It would be like buying blocks of long distance time..." (Transcript, Volume I, page 83).

[30] ITAS pays monthly fees to Island Tel and BGS for services they provide. The payment of these tariffs constitutes about 50% of ITAS's budget. In addition, ITAS and Island Tel entered into a service agreement, by which Island Tel provides ITAS with the following operational services and facilities: market development; network repair and maintenance; corporate development; accounting; rates and regulatory affairs; investor services/internal affairs; business services in sales and support; and treasury. The costs of these services and facilities are determined by the Profit Centre Reporting system of Island Tel.

des applications qui font partie inhérente du domaine Internet» (volume I des transcriptions, page 90; traduction).

[27] M. Murray souligne que ITAS s'occupe principalement du domaine application, c'est-à-dire les couches session, présentation et application. ITAS ne touche pas au domaine transport, c'est-à-dire les couches transport, réseau, liaison de données et physique.

## VII

[28] ITAS est principalement un FAI. En 1997, 80 % de ses revenus proviennent de son commerce FAI; en 1998, c'est 60 %. Environ 20 % proviennent des services de consultation qu'elle fournit à Island Tel.

[29] ITAS achète le logiciel Sympatico de Bell Solutions globales («BSG»). Elle n'est propriétaire d'aucun des éléments d'actif nécessaires pour «transporter» les signaux. Elle achète l'utilisation des lignes téléphoniques appartenant à Island Tel et elle paie des frais pour utiliser son groupe modem et son routeur. En ce sens, Stephen Murray décrit les activités de ITAS comme étant «principalement la revente de services de tiers» qui sont fournis à ITAS (volume I des transcriptions, page 83; traduction). ITAS achète de Island Tel l'accès au réseau Internet canadien, autrement dit, la capacité de se raccorder au réseau national et international. «C'est un peu comme acheter des blocs de temps d'interurbain» (volume I des transcriptions, page 83; traduction).

[30] ITAS paie des frais mensuels à Island Tel et à BSG pour les services qu'elle fournit. Ces frais représentent environ 50 % du budget de ITAS. De plus, ITAS et Island Tel ont conclu une entente de services en vertu de laquelle Island Tel fournit à ITAS les installations et services opérationnels suivants: développement des marchés; réparation et maintenance de réseaux; expansion d'entreprise; comptabilité; tarification et affaires réglementaires; services aux investisseurs/affaires internes; services commerciaux en ventes et soutien; et trésorerie. C'est le système d'information comptable par centre de profits de Island Tel qui détermine le coût de ces services et installations.

[31] Bien que ITAS fournisse un certain nombre de services à Island Tel et, dans une moindre mesure, à d'autres clients (p. ex., service d'assistance Sympatico,

[31] Although, ITAS provides a number of services to Island Tel and, to a lesser extent, other clients (e.g., Sympatico Help Desk, Virtual Business Centre, Internet Facsimile, Remote Secure Access, Advantage Internet, Web hosting, Intranet, Extranet), the vast majority of its work revolves around providing telecommunication access for its clients to the Internet or services available therefrom.

[32] At the time of the Board's hearing, ITAS had approximately 16 employees. They were all physically located in Island Tel's building, at 69 Belvedere Avenue, Charlottetown, P.E.I. ITAS's clients are all P.E.I. residents.

### VIII

#### General Principles

[33] The Board's jurisdiction over the labour relations of a federal work, undertaking or business is described in section 4 of the *Code*:

4. This Part applies in respect of employees who are employed on or in connection with the operation of any federal work, undertaking or business, in respect of the employers of all such employees in their relations with those employees and in respect of trade unions and employers' organizations composed of those employees or employers.

[34] The relevant definition of "federal work, undertaking or business" is set out in section 2(b) of the *Code* and is to the same effect as section 92(10)(a) of the *Constitution Act, 1867*. Section 2(b) of the *Code* reads as follows:

2. In this Act,

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

...

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

centre d'affaires virtuel, télécopie Internet, télésécurité, Advantage Internet, hébergement de contenu Web, intranet, extranet), la vaste majorité de son travail a trait à la prestation, à ses clients, d'un service de télécommunications leur donnant accès à Internet et aux services offerts sur Internet.

[32] À la date de l'audience tenue par le Conseil, ITAS compte environ 16 employés. Ils travaillent tous dans l'immeuble de Island Tel, au 69, avenue Belvedere, Charlottetown (Î.-P.-É.). Les clients de ITAS sont tous des résidents de l'Île-du-Prince-Édouard.

### VIII

#### Principes généraux

[33] La compétence du Conseil à l'égard des relations du travail d'une entreprise fédérale est décrite à l'article 4 du *Code*:

4. La présente partie s'applique aux employés dans le cadre d'une entreprise fédérale et à leurs syndicats, ainsi qu'à leurs employeurs et aux organisations patronales regroupant ceux-ci.

[34] La définition pertinente d'«entreprise fédérale» se trouve à l'alinéa 2b) du *Code* et a le même effet que l'alinéa 92(10)a) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. L'alinéa 2b) du *Code* est ainsi libellé :

2. Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

«entreprises fédérales» Les installations, ouvrages, entreprises ou secteurs d'activité qui relèvent de la compétence législative du Parlement, notamment:

...

b) les installations ou ouvrages, entre autres, chemins de fer, canaux ou liaisons télégraphiques, reliant une province à une ou plusieurs autres, ou débordant les limites d'une province, et les entreprises correspondantes; ...

[35] Il est bien établi que les relations du travail relèvent de la compétence exclusive des provinces (voir le paragraphe 92(13) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, «La Propriété et les droits civils dans la province»; et

[35] It is well established that labour relations fall within the provinces' exclusive jurisdiction (see section 92(13) of the *Constitution Act, 1867*, "Property and Civil Rights in the Province"; and *Toronto Electric Commissioners v. Snider et al.*, [1925] 2 D.L.R. 5 (P.C.)). Parliament may only assert exclusive jurisdiction over labour relations if it is shown that it is an integral part of its primary competence over some other single federal subject (see *Re Eastern Canada Stevedoring Company Limited*, [1955] S.C.R. 529; and *Construction Montcalm Inc. v. Minimum Wage Commission et al.*, [1979] 1 S.C.R. 754, page 768). In respect of works or undertakings extending beyond the limits of a province, or connecting a province with any other province, the combined effect of sections 91(29) and 92(10)(a) of the *Constitution Act, 1867*, creates an exception whereby Parliament has exclusive jurisdiction over interprovincial transportation and communication works and undertakings.

[36] As stated in *United Transportation Union v. Central Western Railway Corp.*, [1990] 3 S.C.R. 1112, there are two ways in which an undertaking may be found to fall within federal jurisdiction. First, it can constitute a federal undertaking if it carries on activities that are within the exclusive competence of Parliament under section 92 of the *Constitution Act, 1867*. Secondly, if it is not a federal undertaking, it may still fall under federal jurisdiction if it is integral to a core federal undertaking. As noted in *Westcoast Energy Inc. v. Canada (National Energy Board)*, [1998] 1 S.C.R. 322, an enterprise may be found to constitute a federal undertaking in two different ways: an undertaking may fall under federal jurisdiction in its own right or it may be operated as a single enterprise, in common with one or more other undertakings, which together fall under federal jurisdiction. See also *Day & Ross Nfld. Limited*, [1999] CIRB no. 4; and 53 CLRBR (2d) 50; and *CITY-TV, CHUM City Productions Limited, MuchMusic Network and BRAVO!, Division of CHUM Limited*, [1999] CIRB no. 22; and 53 CLRBR (2d) 161.

[37] In the present case, ITAS would constitute a federal undertaking if its activities are found to be interprovincial communications or, alternatively, if it operates a single interprovincial communications

*Toronto Electric Commissioners v. Snider et al.*, [1925] 2 D.L.R. 5 (C.P.)). Le Parlement ne peut assumer la compétence exclusive à l'égard des relations du travail que s'il est démontré qu'il s'agit d'une partie intégrante de sa compétence principale à l'égard d'un autre sujet fédéral unique (voir *Re Eastern Canada Stevedoring Company Limited*, [1955] R.C.S. 529; et *Construction Montcalm Inc. c. Commission du salaire minimum et autres*, [1979] 1 R.C.S. 754, page 768). En ce qui a trait aux ouvrages ou entreprises s'étendant au-delà des limites d'une province, ou reliant une province à une autre, l'effet combiné du paragraphe 91(29) et de l'alinéa 92(10)a) de la *Loi constitutionnelle de 1867* crée une exception en vertu de laquelle le Parlement a la compétence exclusive à l'égard des installations et entreprises interprovinciales de transport et de communication.

[36] Comme la Cour suprême l'a affirmé dans *Travailleurs unis des transports c. Central Western Railway Corp.*, [1990] 3 R.C.S. 1112, il y a deux façons dont une entreprise peut être considérée comme relevant de la compétence fédérale. Premièrement, elle peut constituer une entreprise fédérale si ses activités relèvent de la compétence exclusive du Parlement aux termes de l'article 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Deuxièmement, s'il ne s'agit pas d'une entreprise fédérale, elle peut toujours relever de la compétence fédérale si elle fait partie intégrante d'une entreprise fédérale principale. Comme il est mentionné dans *Westcoast Energy Inc. c. Canada (Office national de l'énergie)*, [1998] 1 R.C.S. 322, une entreprise peut être considérée comme une entreprise fédérale de deux façons: l'entreprise peut elle-même relever de la compétence fédérale, ou elle peut être exploitée en tant qu'entreprise unique, en commun avec une ou plusieurs autres entreprises, qui ensemble relèvent de la compétence fédérale. Voir également *Day & Ross Nfld. Limited*, [1999] CCRI n° 4; et 53 CLRBR (2d) 50; *CITY-TV, CHUM City Productions Limited, MuchMusic Network et BRAVO!, division de CHUM Limited*, [1999] CCRI n° 22; et 53 CLRBR (2d) 161.

[37] En l'espèce, ITAS constituerait une entreprise fédérale si ses activités sont jugées être des communications interprovinciales ou, subsidiairement, si elle est exploitée en tant qu'entreprise unique de communications interprovinciales en commun avec Island Tel. Si ITAS n'est pas considérée comme une entreprise fédérale en vertu de l'un ou l'autre de ces critères, elle peut quand même relever de la compétence

enterprise in common with Island Tel. If ITAS does not constitute a federal undertaking pursuant to either of these tests, it may still fall under federal jurisdiction if its operation is integral to a core federal undertaking.

### Interprovincial Communications

[38] This analysis turns on the particular facts of each case and must focus on the normal and habitual activities of the business as a “going concern” (see *Northern Telecom Ltd. v. Communications Workers of Canada et al.*, [1980] 1 S.C.R. 115 page 132; and *Westcoast Energy Inc.*, *supra*, page 361). The focus must be on the nature of the undertaking that is in fact being carried on. As stated in *Alberta Government Telephones v. Canada (Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission)*, [1989] 2 S.C.R. 225:

It is impossible, in my view, to formulate in the abstract a single comprehensive test which will be useful in all of the cases involving s. 92(10)(a). **The common theme in the cases is simply that the court must be guided by the particular facts in each situation**, an approach mandated by this Court’s decision in *Northern Telecom, 1980, supra*. Useful analogies may be found in the decided cases, but in each case the determination of this constitutional issue will depend on the facts which must be carefully reviewed as was done by the trial judge in the present appeal.

(page 258; emphasis added)

[39] There are several examples, in the jurisprudence, of undertakings that fall within section 92(10)(a) of the *Constitution Act, 1867*. In the above-mentioned case, the Alberta Government Telephone (AGT) was a telephone company that provided local, interprovincial and international telecommunications services in the form of telephone service and data transmission facilities. The Supreme Court of Canada decided that AGT was an interprovincial undertaking within the meaning of section 92(10)(a) of the *Constitution Act, 1867*, and that it fell within the legislative authority of Parliament. The Supreme Court underlined that mere interconnection of physical facilities were insufficient. It concluded:

fédérale si elle fait partie intégrante d’une entreprise fédérale principale.

### Communications interprovinciales

[38] L’analyse à faire repose sur l’examen des faits propres à chaque espèce et doit concentrer sur les activités normales et habituelles de l’affaire en tant qu’«entreprise active» (voir *Northern Telecom Limitée c. Travailleurs en communication du Canada et autres*, [1980] 1 R.C.S. 115, page 132; et *Westcoast Energy Inc.*, précité, page 361). L’examen doit porter principalement sur la nature de l’entreprise qui est en fait exploitée. Comme la Cour l’a affirmé dans *Alberta Government Telephones c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes)*, [1989] 2 R.C.S. 225:

À mon avis, il est impossible de formuler en l’absence de contexte un seul critère qui soit complet et utile dans tous les cas relatifs à l’al. 92(10)a). **Le dénominateur commun de ces arrêts est simplement que ce sont les faits particuliers de chaque cas qui doivent guider le tribunal**, une méthode dictée par l’arrêt de cette Cour *Northern Telecom, 1980*, précité. Il est possible de trouver des analogies utiles dans la jurisprudence, mais dans chaque cas, la réponse à cette question constitutionnelle variera selon les faits qui doivent être examinés soigneusement comme l’a fait le juge de première instance en l’espèce.

(page 258; c’est nous qui soulignons)

[39] Il y a dans la jurisprudence de nombreux exemples d’entreprises qui tombent sous le coup de l’alinéa 92(10)a) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Dans l’arrêt précité, Alberta Government Telephones (AGT) est une compagnie de téléphone qui fournit des services de télécommunications locaux, interprovinciaux et internationaux sous la forme de service téléphonique et d’installations de transmission des données. La Cour suprême du Canada a jugé que l’AGT est une entreprise interprovinciale au sens de l’alinéa 92(10)a) de la *Loi constitutionnelle de 1867* et relève de la compétence législative du gouvernement. La Cour a en outre souligné que le simple raccordement d’installations matérielles est insuffisant. Elle a conclu ce qui suit:

Il est cependant clair qu’en l’espèce les faits révèlent plus que l’existence d’un simple raccordement matériel du système de l’AGT aux frontières provinciales. Il a été établi que l’AGT, en raison des divers arrangements commerciaux de nature bilatérale et multilatérale, est

It is clear, however, that in the instant case the facts demonstrate much more than mere physical interconnection of AGT's system at provincial borders. It has been demonstrated that AGT is, through various commercial arrangements of a bilateral and multilateral nature, organized in a manner which enables it to play a crucial role in the national telecommunications system. It is through the organizational mechanisms described earlier that AGT is able to provide to its local subscribers services of an interprovincial and international nature.

(page 262)

[40] Likewise, in *Téléphone Guèvremont Inc. v. Québec (Régie des télécommunications)* (1992), 99 D.L.R. (4th) 241 (Que. C.A.) (affirmed by the Supreme Court of Canada in *Téléphone Guèvremont Inc. v. Québec (Régie des télécommunications)*, [1994] 1 S.C.R. 878), referring to AGT and Central Western Railway, the Quebec Court of Appeal stated:

... The concern which seems to be of primary importance now is to know if, considering the nature of the services offered and the way the company operates, there is a sufficient operational link between Téléphone Guèvremont and the national telecommunications system for the company to fall under the jurisdiction of the federal Parliament.

(page 255)

[41] It was decided that the local phone company fell within section 92(10)(a) of the *Constitution Act, 1867*, and was thus under Parliament's legislative authority. Téléphone Guèvremont interconnected with Bell Canada and, through Bell's facilities, the local phone company could send and receive messages to and from anywhere in Canada and in the rest of the world. Through Téléphone Guèvremont, local subscribers receive interprovincial and international communications. In a brief judgment, the Supreme Court of Canada affirmed the Quebec Court of Appeal's decision:

We are all of the view that Téléphone Guèvremont Inc. is an interprovincial work and undertaking within the legislative authority of the Parliament of Canada by virtue of ss. 92(10)(a) and 91(29) of the *Constitution Act, 1867* by reason of the nature of the services provided and the mode of operation of the undertaking, which provides a telecommunication signal carrier service whereby its subscribers send and receive interprovincial and international communications as set out in the reasons of Rousseau-Houle J. A. ...

structurée d'une façon qui lui permet de jouer un rôle essentiel dans le système national de télécommunications. C'est par l'intermédiaire des mécanismes organisationnels décrits auparavant que l'AGT peut offrir à ses abonnés locaux des services de nature interprovinciale et internationale.

(page 262)

[40] De même, dans *Québec (Procureur général) c. Téléphone Guèvremont Inc.*, [1993] R.J.Q. 77 (C.A.) (confirmé par la Cour suprême dans *Téléphone Guèvremont Inc. c. Québec (Régie des télécommunications)*, [1994] 1 R.C.S. 878), se reportant à AGT et à Central Western Railway, la Cour d'appel du Québec a déclaré:

... La question essentielle qui paraît désormais s'imposer est celle de savoir s'il existe, compte tenu de la nature des services offerts et du mode d'opération de l'entreprise, un lien opérationnel suffisant entre Téléphone Guèvremont et le système national de télécommunications pour fonder la compétence du parlement fédéral.

(page 87)

[41] Il a été décidé que la compagnie de téléphone locale est assujettie à l'alinéa 92(10)a) de la *Loi constitutionnelle de 1867* et qu'elle relève donc de la compétence législative du Parlement. Téléphone Guèvremont, par une interconnexion avec Bell Canada et via les installations de Bell, peut transmettre des messages en provenance et à destination de partout au Canada et du reste du monde. Par l'entremise de Téléphone Guèvremont, les abonnés locaux reçoivent des communications interprovinciales et internationales. Dans un bref arrêt, la Cour suprême du Canada a confirmé le jugement de la Cour d'appel du Québec:

Nous sommes tous d'avis que Téléphone Guèvremont Inc. est un ouvrage et une entreprise interprovinciale qui relève de la compétence législative que possède le Parlement du Canada en vertu de l'al. 92(10)a) et du par. 91(29) de la *Loi constitutionnelle de 1867* en raison de la nature des services offerts et du mode d'opération de l'entreprise qui offre un service de transport de signaux en matière de télécommunications par lequel ses abonnés envoient et reçoivent des communications interprovinciales et internationales selon les motifs de M<sup>me</sup> le juge Rousseau-Houle...

(page 879)

(page 879)

[42] In its judgment, the Quebec Court of Appeal made the following findings:

The evidence has shown that Téléphone Guèvremont offers a signal transmission for telecommunications purposes and that it is the medium by which its local subscribers receive interprovincial and international communications. It is indeed Téléphone Guèvremont's switch that transforms voice signals into numerical signals and that automatically transmits these numerical signals to a junction which meets the limit of the Bell Canada network and, via Bell Canada, these signals penetrate into the national network.

(pages 255-256)

[43] The Court of Appeal concluded that Téléphone Guèvremont was "merely one of the links in a chain that reaches its subscribers or that links its subscribers to other provinces and to the rest of the world" (page 256). In fact, Téléphone Guèvremont had to use Bell Canada's services in order to be able to receive and transmit numerical signals to its customers. The Court added:

... For the call to reach its destination, Téléphone Guèvremont must receive the signal, supervise the operation and the duration of the call and ensure its transmission. These operations require that Téléphone Guèvremont comply with technical standards of conversion, transmission and interconnection set by Bell Canada which, as a member of Telecom Canada, must itself ensure the integration of the Téléphone Guèvremont system into the Telecom Canada national network.

(page 256)

[44] How do these constitutional principles apply to cases concerning new computer technologies and new media? There is very little jurisprudence that deals with the Internet. In fact, apart from the Board's recent decision in *CITY-TV, CHUM City Productions Limited, MuchMusic Network and BRAVO!, Division of CHUM Limited, supra*, there is none. In that case, the Board had to decide whether CityInteractive's business, which designs and markets Web sites and provides interactive services, such as taking the Internet to television - thus allowing live on-line chats - and taking television on-line (webcasting), fell within federal or

[42] Dans son jugement, la Cour d'appel du Québec a tiré les conclusions suivantes:

La preuve a démontré que Téléphone Guèvremont offrait un service de transport de signaux en matière de télécommunications et qu'elle était l'intermédiaire par lequel ses abonnés locaux recevaient des communications interprovinciales et internationales. C'est, en effet, le commutateur de Téléphone Guèvremont qui transforme les signaux de la voix en signaux numériques et qui commute automatiquement ces signaux numériques vers une ligne de jonction qui va rencontrer la limite du réseau de Bell Canada et, via Bell Canada, ces signaux pénètrent le réseau national.

(page 87)

[43] La Cour d'appel a conclu que Téléphone Guèvremont n'était en définitive «qu'un des maillons d'une chaîne qui va jusqu'à ses abonnés ou qui joint ses abonnés aux autres provinces et au reste du monde» (page 87). En fait, Téléphone Guèvremont devait utiliser les services de Bell Canada afin de pouvoir recevoir et transmettre les signaux numériques à ses clients. La Cour a ajouté:

... Pour que l'appel puisse se rendre à destination, il faut, en effet, que Téléphone Guèvremont reçoive le signal, assure la supervision du maintien et de la durée de l'appel et en assure la transmission. Ces opérations exigent que Téléphone Guèvremont se conforme aux normes techniques de conversion, de transmission et d'interconnexion que lui impose Bell Canada, qui, en tant que membre de Telecom Canada, est elle-même tenue d'assurer l'intégration du système de Téléphone Guèvremont au réseau national de Telecom Canada.

(page 87)

[44] Comment ces principes constitutionnels s'appliquent-ils aux affaires concernant les technologies informatiques nouvelles et les nouveaux médias? Il y a très peu de jurisprudence qui porte sur Internet. En fait, outre la décision récente du Conseil dans *CITY-TV, CHUM City Productions Limited, MuchMusic Network et BRAVO!, division de CHUM Limited*, précitée, il n'y en a pas. Dans cette affaire, le Conseil devait décider si les activités de CityInteractive, qui conçoit et commercialise des sites Web et fournit des services interactifs, par exemple télédiffuser Internet - permettant ainsi aux utilisateurs de causer en ligne et en direct - et diffuser des événements télévisés en ligne (webdiffusion), relevaient de la compétence fédérale ou provinciale. Le Conseil a conclu que CityInteractive est

provincial jurisdiction. The Board found that CityInteractive operated in common with one or more federal enterprises. It also concluded, albeit in obiter, that CityInteractive's business was a federal business on its own. It concluded as follows:

[164] Based on the evidence, in the Board's respectful opinion, there is little doubt that, even if the respondent's interactive business could be viewed as a separate operation, severable from CHUM's core broadcasting undertaking, that operation would also come under federal jurisdiction on its own account. In the Board's view, the webcasting services currently performed by CityInteractive amount to a form of broadcasting, and the other interactive services it provides are interprovincial in nature. All of these services are performed on a regular and continuous basis as an integral part of CityInteractive's new media services operation. The fact that the design and marketing of Web sites and the posting of information on the Web constitute CityInteractive's primary activity, and that such an activity may not itself be federally regulated, is not determinative. What is significant, is that the extra-provincial activities performed by CityInteractive as an integral part of its operations are regular and continuous ...

[165] The test for determining whether CityInteractive is an interprovincial undertaking on its own account boils down to the question of "what is the ordinary business of CityInteractive?" The answer to that question leads to the conclusion that CityInteractive's ordinary business connects provinces on a regular and continuous basis, rendering it federal in nature. CityInteractive is not a mere publisher on the Web. It carries on activities that in effect take television on-line and the Internet to the air. The scope and complexity of the Internet as "a network of computer networks interconnected by means of telecommunications facilities using common protocols and standards that allow for the exchange of information between each connected computer" (C. Pinsky, *supra*, page 3), and the instantaneous, ubiquitous, and borderless nature that characterizes digital communications, lead to the natural conclusion that these activities, viewed functionally and realistically, bear a clear interprovincial communication stamp.

(pages 67-68)

exploitée en commun avec une ou plusieurs entreprises fédérales. Il a en outre conclu, bien qu'à titre de remarque incidente, que CityInteractive constitue en elle-même une entreprise fédérale. Il a conclu ce qui suit:

[164] D'après la preuve, le Conseil estime respectueusement qu'il n'y a guère de doute que, même si l'entreprise interactive de l'intimée pouvait être considérée comme une entité distincte, dissociable de l'entreprise principale de radiodiffusion de CHUM, cette entreprise relèverait également en elle-même de la compétence fédérale. De l'avis du Conseil, les services de netdiffusion que fournit présentement CityInteractive constituent une forme de radiodiffusion, et les autres services interactifs qu'elle fournit sont de nature interprovinciale. Tous ces services sont fournis de façon régulière et continue à titre de partie intégrante des services de nouveaux médias offerts par CityInteractive. Le fait que la conception et la commercialisation des sites Web et que la publication de renseignements sur le Web constituent l'activité principale de CityInteractive et que cette activité puisse en elle-même ne pas être visée par la réglementation fédérale n'est pas déterminant. Ce qui importe, c'est le fait que les activités interprovinciales exercées par CityInteractive à titre de partie intégrante de son exploitation sont régulières et continues...

[165] Le critère qui permet de déterminer si CityInteractive constitue en soi une entreprise interprovinciale revient à la question de savoir «quelles sont les activités courantes de l'entreprise de CityInteractive?» La réponse à cette question nous amène à conclure que les activités courantes de l'entreprise de CityInteractive consistent à relier les provinces les unes aux autres de façon régulière et continue, d'où sa nature fédérale. CityInteractive n'est pas un simple éditeur de site Web. Elle exerce des activités qui ont effectivement comme conséquence de mettre la télévision en ligne et l'Internet sur les ondes. L'envergure et la complexité de l'Internet à titre de «réseau de réseaux informatiques interconnectés aux moyens d'installations de télécommunications utilisant les mêmes protocoles et normes qui permettent l'échange de renseignements entre chaque ordinateur en ligne» (C. Pinsky, précité, page 3), et la nature instantanée, omniprésente et sans frontière des communications numériques, nous amènent à la conclusion logique que ces activités, considérées sur les plans fonctionnel et pratique, revêtent un caractère d'activités de communication interprovinciales prédominant.

(pages 67-68)

[45] Ce qui découle de ces décisions et en particulier des arrêts *Alberta Government Telephones* et *Téléphone Guèvremont*, c'est que l'utilisation de l'équipement matériel de télécommunications n'est pas

[45] What flows from these decisions, and particularly from the *Alberta Government Telephones* and the *Téléphone Guèvremont* cases, is that the use of the physical equipment of telecommunications is not in itself sufficient to bring the business under federal jurisdiction. Conversely, the ownership or operation of the physical equipment is not a prerequisite for a business to fall within federal jurisdiction. In other words, it is not because a business does not do the “switching” or does not operate the “router” that it is automatically excluded from federal jurisdiction. One must examine the nature of the services provided and the mode of operation of the undertaking.

[46] In the present case, ITAS is not itself a carrier or a physical link in the “transport domain.” It does not operate a “router,” nor any piece of “physical” equipment. The Board heard from Stephen Murray that the telephone company was responsible for the physical transmission of information along the telephone network. That is part of what is called the “transport domain.” In the respondent’s view, ITAS cannot constitute a federal undertaking because its services are restricted to the “application domain,” which are the sets of software and protocols that allow computers to communicate with others.

[47] However useful it is to understand the complexities of the technical aspects of Internet communication, this categorization does not answer the fundamental question: “what is the ordinary business of ITAS?”

[48] Counsel for the Unions argued that ITAS, as an ISP, falls within the definition of “telecommunications” or “broadcasting,” its “business” is that of telecommunications and it is therefore subject to the Board’s jurisdiction in the present case. They note the following definitions pursuant to section 2(1) of the *Telecommunications Act*, c. 38, Statutes of Canada, 1993:

“telecommunications” means the emission, transmission or reception of intelligence by any wire, cable, radio, optical or other electromagnetic system, or by any similar technical system;

“telecommunications service” means a service provided by means of telecommunications facilities and includes the provision in whole or in part of telecommunications

en soi suffisant pour qu’une entreprise relève de la compétence fédérale. En revanche, la propriété ou l’exploitation de l’équipement matériel n’est pas un prérequis pour qu’une entreprise relève de la compétence fédérale. Autrement dit, le fait qu’une entreprise ne s’occupe pas de la «commutation» ni ne fasse fonctionner le «routeur» ne signifie pas qu’elle est systématiquement exclue de la compétence fédérale. Il faut examiner la nature des services fournis et le mode de fonctionnement de l’entreprise.

[46] En l’espèce, ITAS n’est pas elle-même un transporteur ou un lien matériel dans le «domaine transport». Elle ne fait pas fonctionner un «routeur», ni aucun autre article d’équipement «matériel». Stephen Murray explique au Conseil que la compagnie de téléphone est responsable de la transmission physique de l’information sur le réseau téléphonique. Cela fait partie de ce que l’on appelle le «domaine transport». D’après l’intimée, ITAS ne peut constituer une entreprise fédérale puisque ses services sont restreints au «domaine application», qui est un ensemble de logiciels et de protocoles permettant aux ordinateurs de communiquer entre eux.

[47] Aussi utile que cela puisse être de comprendre la complexité des aspects techniques de la communication Internet, cela ne permet pas de répondre à la question fondamentale suivante: «quelles sont les activités courantes de ITAS?»

[48] Les avocats des Syndicats soutiennent que ITAS, en tant que FAI, est visée par la définition de «télécommunications» ou «radiodiffusion». Ces «activités», prétendent-ils, s’assimilent aux communications et l’entreprise est donc assujettie à la compétence du Conseil dans la présente affaire. Les avocats se reportent aux définitions suivantes qui figurent au paragraphe 2(1) de la *Loi sur les télécommunications*, c. 38, 1993:

«télécommunication» La transmission, l’émission ou la réception d’information soit par système électromagnétique, notamment par fil, câble ou système radio ou optique, soit par tout autre procédé technique semblable.

«service de télécommunication» Service fourni au moyen d’installations de télécommunication, y compris la fourniture - notamment par vente ou location - , même partielle, de celles-ci ou de matériel connexe.

facilities and any related equipment, whether by sale, lease or otherwise; ...

[49] Finally, section 23 provides:

23. For the purposes of this Part and Part IV, “telecommunications service” has the same meaning as in section 2 and includes any service that is incidental to the business of providing telecommunications services.

[50] ITAS’s authentication server and its DNS server are specifically designed to provide screening and access in order to permit interprovincial and international telecommunications. The very nature of the service that ITAS delivers is to provide critical access to local, national and international telecommunications. Counsel for the Unions argues that even if that service is determined to be “incidental” to the business of providing telecommunications, by section 23 of the *Telecommunications Act*, it falls within the definition of “telecommunications service.”

[51] Although it appears from the facts and the above-noted sections that ITAS falls within the regulatory authority of the *Telecommunications Act*, *supra*, a determination in that respect, even if we were inclined to make it, would not be determinative of our constitutional jurisdiction over ITAS for the purposes of the *Code*. Our focus, as indicated earlier, is the ordinary business of ITAS and the service it provides.

[52] Because of the functions carried out by its authentication server and its DNS server, ITAS is an integral part of the process of transmission of digital bits from one province to another, and from one country to another, via telephone lines, for interconnected computers. As Dr. Mosco stressed, any computer may be loaded with software such as Netscape, a graphical user interface. However, this “does not give the connection itself,” that is, the addresses or the phone numbers that allow users to connect to others. The primary concern, from our perspective, is not the physical structures or their actual location, but rather the service that is provided by the undertaking; see *Alberta Government Telephones*, *supra* (page 259).

[49] Enfin, l’article 23 prévoit ce qui suit:

23. Pour l’application de la présente partie et de la partie IV, «service de télécommunication» s’entend du service de télécommunication défini à l’article 2, ainsi que de tout service accessoire à la fourniture de services de télécommunication.

[50] Le serveur d’authentification de ITAS et son serveur DNS sont spécialement conçus pour assurer le triage et l’accès afin de permettre les télécommunications interprovinciales et internationales. La nature même du service que ITAS fournit consiste à assurer un accès critique aux télécommunications locales, nationales et internationales. Les avocats des Syndicats soutiennent que même si ce service est jugé être «accessoire» à l’activité de fournir des télécommunications, au sens de l’article 23 de la *Loi sur les télécommunications*, il est compris dans la définition de «service de télécommunication».

[51] Bien que, à la lumière des faits et des articles précités, ITAS relève du pouvoir réglementaire de la *Loi sur les télécommunications*, précitée, une décision à cet effet, même si nous étions portés à la rendre, ne permettrait pas de trancher la question de notre compétence constitutionnelle à l’égard de ITAS pour les besoins du *Code*. Ce qui doit retenir principalement notre attention, comme nous l’avons signalé plus haut, ce sont les activités courantes de ITAS et le service qu’elle fournit.

[52] En raison des fonctions exécutées par son serveur d’authentification et son serveur DNS, ITAS fait partie intégrante du processus de transmission de bits numériques d’une province à une autre, et d’un pays à un autre, via les lignes téléphoniques, pour les ordinateurs qui sont raccordés. Comme M. Mosco le souligne, on peut charger sur tout ordinateur des logiciels tels que Netscape, une interface utilisateur graphique. Toutefois, cela ne donne pas la connexion proprement dite, c’est-à-dire les adresses ou les numéros de téléphone qui permettent aux utilisateurs de se raccorder aux autres. De notre point de vue, ce qui retient principalement notre attention, ce ne sont pas les structures matérielles ni leur emplacement réel, mais plutôt le service que fournit l’entreprise; voir *Alberta Government Telephones*, précité (page 259).

[53] Le FAI permet aux utilisateurs qui sont raccordés par les réseaux de communiquer, de transmettre et de recevoir de l’information à l’échelle du monde. Une fois

[53] The ISP allows those computers connected through the networks to communicate, transmit and receive information across the world. Once access to the Internet is guaranteed, there are no geographical boundaries to the movement of digital bits. Once ITAS's authentication authorizes P.E.I. Sympatico or P.E.I. Advantage Internet users to access Island Tel's router, users have access to the international network.

[54] The fact that ITAS is involved in the "application domain" as opposed to the "transport domain," as argued by the respondents, is irrelevant in terms of constitutional findings. What is essential is that the nature of the services provided by ITAS is critical for PC users in P.E.I. to access the international networks. In essence, what ITAS does is enable and permit telecommunications via the Internet. Without ITAS and its authentication and domain name servers, these users could not telecommunicate. The word that, everyone agreed, best described ITAS's role as an ISP is that of "gatekeeper" to the Internet. That word by itself, in our view, speaks descriptive volumes of the nature of the services provided by ITAS as well as its mode of operation. At the risk of gilding that descriptive lily, ITAS, as an ISP, provides access to telecommunications. Without it, users could not telecommunicate via the Internet, Island Tel's transport domain notwithstanding.

[55] The nature of the work done by ITAS - which, as the facts above disclose, clearly extends beyond the limits of Prince Edward Island - brings it within the definition of a federal work as defined in section 2(b) of the *Code*; see *Alberta Government Telephones, supra*; and *National Pagette* (1990), 83 di 56; 15 CLRBR (2d) 54; and 91 CLLC 16,018 (CLRB no. 836). In the Board's view, ITAS, because of the nature of the service it provides and its mode of operation as an ISP, is a federal business on its own account.

#### **Several Operations as a Single Federal Undertaking**

[56] Alternatively, if the Board had found that ITAS was not federal on its own account, we would still have

l'accès à Internet garantie, le déplacement des bits numériques ne connaît aucune frontière géographique. Dès que le serveur d'authentification de ITAS autorise les utilisateurs d'Internet de l'Île-du-Prince-Édouard abonnés à Sympatico ou Advantage à accéder au routeur de Island Tel, ces utilisateurs ont accès au réseau international.

[54] Le fait que ITAS s'occupe du «domaine application» par opposition au «domaine transport», comme le prétendent les intimées, est sans importance pour ce qui est des questions à trancher sur le plan constitutionnel. Ce qui est essentiel, c'est que la nature des services fournis par ITAS revêt une importance critique pour les utilisateurs PC de l'Île-du-Prince-Édouard afin qu'ils puissent accéder aux réseaux internationaux. Essentiellement, ce que fait ITAS c'est de rendre possibles et de permettre les télécommunications via Internet. Sans ITAS et ses serveurs d'authentification et de nom de domaine, ces utilisateurs ne pourraient pas télécommuniquer. Tous s'entendent pour dire que le terme qui décrit le mieux le rôle de ITAS en tant que FAI est celui de «garde-porte» de l'accès à Internet. Ce terme, à notre avis, décrit de façon on ne peut plus clair la nature des services fournis par ITAS, ainsi que son mode de fonctionnement. Au risque de renchéir sur cette description, ITAS, en tant que FAI, donne accès à des télécommunications. Sans elle, les utilisateurs ne pourraient pas télécommuniquer via Internet, nonobstant le domaine transport de Island Tel.

[55] La nature du travail accompli par ITAS - qui, comme les faits décrits plus haut le montrent, s'étend clairement au-delà des frontières de l'Île-du-Prince-Édouard - a pour effet de qualifier celle-ci d'entreprise fédérale aux termes de l'alinéa 2b) du *Code*; voir *Alberta Government Telephones*, précité; et *National Pagette* (1990), 83 di 56; 15 CLRBR (2d) 54; et 91 CLLC 16,018 (CCRT n° 836). Selon le Conseil, en raison de la nature du service qu'elle fournit et de son mode de fonctionnement en tant que FAI, ITAS est en soi une entreprise fédérale.

#### **Diverses activités constituant une entreprise fédérale unique**

[56] Subsidiairement, si le Conseil avait conclu que ITAS n'était pas en soi une entreprise fédérale, il aurait néanmoins conclu qu'elle relevait de la compétence fédérale pour le motif qu'elle fait partie d'une entreprise

concluded that it falls under federal jurisdiction on the basis that it is part of a single federal enterprise. Recently, in *Westcoast Energy Inc.*, *supra*, the Supreme Court of Canada set out the applicable test to determine whether several operations constitute a single federal enterprise or undertaking. The issue in that case was whether the Westcoast mainline transmission pipelines, gathering pipelines and processing plants, including the proposed facilities, together constituted a single federal work or undertaking. The proposed pipeline and processing plant facilities were to be located entirely within the province of British Columbia. As a general principle, the Supreme Court stated:

In order for several operations to be considered a single federal undertaking for the purposes of s. 92(10)(a), **they must be functionally integrated and subject to common management, control and direction.** Professor Hogg states, at p. 22-10, that “[i]t is the degree to which the [various business] operations are integrated in a functional or business sense that will determine whether they constitute one undertaking or not”. He adds, at p. 22-11, that **the various operations will form a single undertaking if they are “actually operated in common as a single enterprise”.** In other words, **common ownership must be coupled with functional integration and common management. A physical connection must be coupled with an operational connection.** A close commercial relationship is insufficient. See *Central Western*, *supra*, at. 1132.

(page 359; emphasis added)

[57] The Supreme Court further stated that it was the overall degree of functional integration and common management that had to be assessed. Examples of some of the relevant facts were given. They include whether one aspect of a business is dedicated exclusively or primarily to the operation of the core interprovincial undertaking, whether the operations are under common ownership, whether the goods or services provided by one operation are for the sole benefit of the other operation and for its customers, or whether they are generally available.

[58] It was made clear, through the testimony of Ron Waite, President of ITAS and Director of Business Development for Island Tel, that providing access to the Internet is an important part of Island Tel’s strategy to preserve its market, remain competitive and keep its

fédérale unique. Récemment, dans *Westcoast Energy Inc.*, précité, la Cour suprême du Canada a énoncé le critère qui doit s’appliquer pour déterminer si diverses activités constituent une entreprise fédérale unique. Dans cette affaire, la Cour devait déterminer si les canalisations de transport principales, les canalisations de collecte et les installations de traitement, y compris les installations projetées, de Westcoast constituaient une entreprise fédérale unique. Les canalisations et installations de traitement projetées étaient situées entièrement dans la province de la Colombie-Britannique. À titre de principe général, la Cour suprême a déclaré:

Pour être considérées comme une entreprise fédérale unique pour l’application de l’al. 92(10)a), les diverses activités visées **doivent être intégrées sur le plan fonctionnel et être assujetties à une gestion, à une direction et à un contrôle communs.** Le professeur Hogg affirme, à la p. 22-10, que [TRADUCTION] «[c]’est la mesure dans laquelle les [diverses] activités sont intégrées sur le plan fonctionnel ou commercial qui détermine si elles forment ou non une seule et même entreprise». Il ajoute, à la p. 22-11, que **les diverses activités formeront une entreprise unique si elles sont [TRADUCTION] «de fait, exercées en commun en tant qu’exploitation unique».** Autrement dit, **outre un propriétaire unique, il doit y avoir intégration fonctionnelle et gestion commune. Le lien physique doit être assorti d’un lien opérationnel.** L’existence de rapports commerciaux étroits ne suffit pas. Voir *Central Western*, précité, à la p. 1132.

(page 359; c’est nous qui soulignons)

[57] La Cour suprême a par ailleurs déclaré que c’est le degré général d’intégration fonctionnelle et de gestion commune qui doit être évalué. Elle a donné des exemples de certains faits pertinents: si un aspect de l’entreprise est consacré exclusivement ou principalement à l’exploitation de l’entreprise interprovinciale principale; si les exploitations ont un propriétaire unique; si les biens ou services fournis par une exploitation sont pour l’avantage unique de l’autre exploitation et pour ses clients ou s’ils sont généralement offerts sur le marché.

[58] Dans son témoignage, Ron Waite, président de ITAS et directeur du développement d’entreprise chez Island Tel, explique clairement que fournir l’accès à Internet est un élément de la stratégie de Island Tel pour préserver son marché, demeurer compétitive et garder ses clients satisfaits. M. Waite explique jusqu’à

customers satisfied. Mr. Waite explained the extent to which Island Tel thought that the development of its information technology business was essential for the company's growth. Before the creation of ITAS, Island Tel had a 50% partnership with On-Line Support in a company called P.E.I. Net. It was the main Internet access provider operating in P.E.I. Later on, Island Tel's shares, in P.E.I. Net, were bought by On-Line Support. In Mr. Waite's words:

... we went from being a 50 percent owner in the main ISP in the province to not being in the business at all. So for a period of time we ... were struggling, trying to find a way to get back into the Internet, as an Internet Service Provider.

(Transcript, Volume II, page 138)

[59] ITAS was incorporated as a separate entity on April 25, 1996. Before then, Island Tel had a department called Advanced Communications, which essentially constituted its operational attempt to get into the information technology business. The first employees were Bernie McIntyre, who started the company, and Carl Cooper. The decision to set up a separate company was made by Island Tel's management and was ratified by Island Tel's board of directors.

[60] Increasingly, Island Tel realized that its success lay in providing efficient ways for communicating information via computers. Thus, it sought new technologies to enhance its services. Allowing electronic communication between computers over the Internet is now a critical part of the "going concern" of telephone companies. In view of the changing nature of the telephone business, the issue is not whether Island Tel can still provide telephone services (local and/or long distance) to its customers without the assistance of an ISP. Obviously it can. Rather, the issue is whether Island Tel can provide access to the Internet through its facilities without an ISP. As the evidence revealed, it cannot. The fact that ITAS functions as an ISP is fundamental to allow the connectivity in the transmission process.

quel point Island Tel estime que le développement de son secteur de la technologie de l'information est essentiel à la croissance de l'entreprise. Avant la création de ITAS, Island Tel était, avec On-Line Support, propriétaire à 50 % d'une société appelée P.E.I. Net. C'était le principal fournisseur d'accès Internet à l'Île-du-Prince-Édouard à l'époque. Plus tard, On-Line Support a acheté les actions de Island Tel dans P.E.I. Net. Pour reprendre les paroles de M. Waite:

... nous sommes passés d'une participation à 50 % dans le principal FAI de la province à ne plus faire partie de ce secteur du tout. Donc pendant un certain temps nous ... nous cherchions par tous les moyens à retourner dans le secteur Internet, en tant que fournisseur d'accès Internet

(volume II des transcriptions, page 138; traduction)

[59] C'est le 25 avril 1996 que ITAS est constituée en société en tant qu'entité distincte. Auparavant, Island Tel exploitait un service appelé Advanced Communications (communications avancées), qui constituait essentiellement sa tentative opérationnelle de pénétrer le secteur de la technologie de l'information. Les premiers employés étaient Bernie McIntyre, qui a lancé l'entreprise, et Carl Cooper. La décision de créer une société distincte a été prise par la direction de Island Tel et ratifiée par le conseil d'administration de Island Tel.

[60] De plus en plus, Island Tel se rend compte que la voie du succès consiste à offrir des moyens efficaces de communiquer de l'information par ordinateur. Ainsi, elle se met à la recherche de nouvelles technologies pour améliorer ses services. La communication électronique entre ordinateurs sur Internet constitue maintenant un élément critique de l'«entreprise active» des compagnies de téléphone. Étant donné la nature changeante du secteur de la téléphonie, la question n'est pas de savoir si Island Tel peut toujours offrir des services de téléphonie (locaux et interurbains) à ses clients sans l'assistance d'un FAI. De toute évidence elle peut le faire. La question est plutôt de savoir si Island Tel peut fournir l'accès à Internet par l'entremise de ses installations sans FAI. Comme la preuve le démontre, ce n'est pas possible. Le fait que ITAS agit à titre de FAI est fondamental pour assurer la connectivité dans le processus de transmission.

[61] En plus de cette connexion matérielle/technologique, la preuve montre clairement que Island

[61] In addition to this physical/technological connection, the evidence clearly demonstrates that there is a significant degree of common management, control and direction between Island Tel and ITAS.

[62] The founding directors of ITAS were also managers of Island Tel: Fred Morash is the Chair of the Board and President of Island Tel; Philip Acorn is Vice-President of Island Tel; Douglas Hart is Vice-President of MT&T; Bernie McIntyre is Vice-President of Island Tel, Chief Technology Officer of ITAS and of Island Tel and, until March 1998, President of ITAS.

[63] ITAS is a wholly-owned subsidiary of Island Tel and its board of directors is made up "primarily, if not exclusively, of senior management of Island Tel" (Transcript, Volume II, page 136).

[64] Ron Waite is President of ITAS and Director of Business Development for Island Tel. The senior officers of ITAS, Ron Waite and Bernie McIntyre, Chief Technology Officer, remain employees of Island Tel.

[65] In addition, Ron McDougall is an employee of Island Tel who reports "functionally" to Stephen Murray. If ITAS needs transport services, Stephen Murray interfaces with him to make sure that it is appropriately provisioned by Island Tel. In Colin Affleck's group, Jeff MacDonald and Barry Kneebone have a functional report to Colin Affleck, but both remain employees of Island Tel.

[66] Evidence was presented with respect to "Strategic Planning Meeting of Level 1 Managers of Island Tel and ITAS." Paul E. Hickey, Human Resource Officer, Manager at Island Tel, sent a memorandum to "all managers" on the "strategic design follow-up." That document contained two parts: part I summarized the results of a meeting of First Level Managers (and higher) of Island Tel and ITAS that went on for two days; part II was, according to Mr. Waite, "a framework for what needs to be accomplished in the area of quick short-term results if we are to achieve our Corporate objectives in 1998." The content of these documents speaks volumes with respect to the functional integration of ITAS and Island Tel.

Tel et ITAS exercent dans une large mesure en commun la gestion, le contrôle et la direction de leurs activités.

[62] Les administrateurs qui ont fondé ITAS sont également gestionnaires de Island Tel: Fred Morash est président du conseil d'administration et président de Island Tel; Philip Acorn est vice-président de Island Tel; Douglas Hart est vice-président de MT&T; Bernie McIntyre est vice-président de Island Tel et directeur de la technologie chez ITAS et Island Tel, et, jusqu'en mars 1998, il était président de ITAS.

[63] ITAS est une filiale à propriété exclusive de Island Tel et son conseil d'administration est formé «principalement sinon exclusivement de cadres supérieurs de Island Tel» (volume II des transcriptions, page 136; traduction).

[64] Ron Waite est président de ITAS et directeur du développement d'entreprise chez Island Tel. Les cadres supérieurs de ITAS, Ron Waite et Bernie McIntyre, directeur de la technologie, demeurent des employés de Island Tel.

[65] En outre, Ron McDougall est un employé de Island Tel qui relève «sur le plan fonctionnel» de Stephen Murray. Si ITAS a besoin de services de transport, Stephen Murray assure la liaison avec lui en vue de recevoir de Island Tel les services dont l'entreprise a besoin. Dans le groupe de Colin Affleck, Jeff MacDonald et Barry Kneebone ont un lien fonctionnel avec Colin Affleck, mais les deux demeurent des employés de Island Tel.

[66] Des éléments de preuve sont présentés au sujet d'une réunion de planification stratégique des cadres de niveau 1 de Island Tel et de ITAS. Paul E. Hickey, responsable des ressources humaines et gestionnaire chez Island Tel, a envoyé à tous les gestionnaires une note de service au sujet du suivi à la conception stratégique. Ce document contient deux parties: la partie I résume les résultats d'une réunion des cadres de premier niveau (et de rang supérieur) de Island Tel et de ITAS, laquelle s'est déroulée sur deux jours; la partie II, selon M. Waite, constitue un cadre qui définit ce qu'il faut accomplir rapidement et à court terme pour que l'entreprise atteigne ses objectifs généraux en 1998. Le contenu de ces documents en dit long sur l'intégration fonctionnelle de ITAS et de Island Tel.

[67] It is clear, from the documentary evidence as well as that given by the witnesses called by the respondents, that there is no real managerial or functional distinction between ITAS and Island Tel. Even leaving aside for the moment the physical technical integration between the operations of ITAS and Island Tel (which is itself, of course, significant and persuasive in the circumstances), ITAS is intended to be operated as an integral functional unit of Island Tel. This point is perhaps made most graphically evident by the content of the Memorandum (Exhibit 12) relating to the results of Island Tel's Strategic Design meetings. The memo makes it clear that Island Tel's "corporate objective" is that "ITAS will be an external, not an internal distinction," and that ITAS and Island Tel will present "one face to the customer." This singularity of operation is evidenced further by the declared objective of achieving a "greater interchange of staff" and the fact that persons listed under "Partners" and "Resources" within each project are predominately Island Tel managers.

[68] Furthermore, as Exhibit 13 evinces, ITAS is considered as just another part of the overall operations of Island Tel (25 divisions). For the purpose of calculating the "Team Awards" and bonuses received by its employees, ITAS is regarded as part of the overall "team"; Ron Waite, candidly admitted that the performance of ITAS is measured in the overall performance of the Island Tel as a whole. And, if ITA did poorly, it would drag down the company's performance as a whole.

[69] Thus, had the Board concluded that ITAS was not federal in its own right, we are nevertheless satisfied that the operations of ITAS and Island Tel are "operated in common." There was no dispute that the two companies were commonly owned. The evidence previously referred to leaves us no doubt about the functional integration of the two operations. Simply put, Island Tel could not offer Internet service without an ISP; and ITAS as an ISP could not offer Internet service without Island Tel. This obvious physical connection in and of itself is not determinative. However, the operational connection, coupled with the common management that the evidence disclosed, lead

[67] Il est clair, d'après la preuve documentaire ainsi que des témoignages des personnes citées à comparaître par les intimées, qu'il n'y a pas de distinction réelle, du point de vue administratif et fonctionnel, entre ITAS et Island Tel. Même si, pour le moment, nous mettons de côté l'intégration technique matérielle entre les activités de ITAS et de Island Tel (qui, en soi, est significative et convaincante dans les circonstances), ITAS devait constituer une unité fonctionnelle faisant partie intégrante de Island Tel. Ce qui illustre le plus éloquemment ce point est peut-être le contenu de la note de service (pièce 12) ayant trait aux résultats des réunions de Island Tel sur la conception stratégique. La note de service dit clairement que l'objectif général de Island Tel est de faire en sorte que la distinction entre ITAS et Island Tel soit externe, et non interne, les deux entités présentant «un seul et même visage au client». Une autre preuve de ce caractère unique de leur exploitation réside dans l'objectif déclaré de s'échanger encore davantage les membres de leur personnel et dans le fait que les personnes dont les noms figurent aux rubriques «Partenaires» et «Ressources» pour chaque projet sont principalement des gestionnaires de Island Tel.

[68] De plus, comme le montre la pièce 13, ITAS est considérée comme étant tout simplement une autre partie de l'exploitation globale de Island Tel (25 divisions). Aux fins du calcul des «prix d'équipe» et des primes reçues par ces employés, ITAS est considérée comme faisant partie de l'«équipe» globale; Ron Waite admet franchement que l'on mesure la performance de ITAS dans le contexte de la performance générale de Island Tel. Et, si ITAS obtenait de mauvais résultats, elle ferait baisser la performance de l'entreprise dans son ensemble.

[69] Ainsi, si le Conseil avait conclu que ITAS n'était pas en soi une entreprise fédérale, il est néanmoins convaincu que ITAS et Island Tel sont exploitées en commun. Le fait que les deux entreprises ont un propriétaire unique n'est pas contesté. La preuve dont il est fait état plus haut ne laisse aucun doute dans nos esprits quant à l'intégration fonctionnelle des deux exploitations. En somme, Island Tel ne pourrait offrir de service Internet sans FAI; et ITAS en tant que FAI ne pourrait offrir le service Internet sans Island Tel. Ce lien matériel évident n'est pas en soi déterminant. Toutefois, le lien opérationnel, combiné à la gestion commune que la preuve a révélée, nous amène à conclure que ITAS et Island Tel constituent une entreprise fédérale unique.

us to conclude that ITAS and Island Tel are a single federal undertaking.

[70] Having concluded that ITAS constitutes a federal undertaking under either of the two tests mentioned in *Westcoast Energy Inc.*, *supra*, it is not necessary to examine whether ITAS is a subsidiary operation integral to a core federal undertaking.

## IX

### Application of Section 35

[71] Having concluded that it has jurisdiction over the labour relations of ITAS, the Board must decide whether to declare ITAS and Island Tel a single employer pursuant to section 35, which provides as follows:

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 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.

[72] At the outset, the parties conceded that if ITAS were found to be a federal undertaking, the remaining criteria for a single employer declaration had been met. Having reviewed the evidence, the Board confirms that, in its view, the employers in the present application do indeed constitute a single employer. The criteria upon which this determination is made are set out in *Murray Hill Limousine Service Ltd. et al.* (1988), 74 di 127 (CLRB no. 699), as follows:

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*),

[70] Ayant conclu que ITAS constitue une entreprise fédérale après avoir appliqué l'un ou l'autre des deux critères mentionnés dans *Westcoast Energy Inc.*, précité, il n'y a pas lieu d'examiner la question de savoir si ITAS est une filiale faisant partie intégrante d'une entreprise fédérale principale.

## IX

### Application de l'article 35

[71] Ayant conclu qu'il a compétence à l'égard des relations du travail de ITAS, le Conseil doit décider s'il doit déclarer que ITAS et Island Tel constituent un employeur unique aux termes de l'article 35, qui se lit ainsi:

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 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.

[72] Dès le départ les parties reconnaissent que, si ITAS est jugée être une entreprise fédérale, les autres critères pour une déclaration d'employeur unique sont satisfaits. Après avoir examiné la preuve, le Conseil confirme que, à son avis, les employeurs visés par la présente demande constituent effectivement un employeur unique. Les critères sur lesquels repose cette décision sont énoncés dans *Service de Limousine Murray Hill Ltée et autre* (1988), 74 di 127 (CCRT n° 699):

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)

5. the said businesses being operated by employers having common direction or control over them.

(page 145)

[73] In this case, the Board is satisfied that these five criteria are met.

### **Exercise of Discretion**

[74] Having determined that ITAS and Island Tel meet the criteria of single employer, the Board must decide whether or not to exercise its discretion and make the appropriate declaration pursuant to section 35, on the basis that doing so will effect a sound labour relations purpose (*Prince Rupert Grain Ltd. and British Columbia Terminal Elevator Operators' Association* (1996), 101 di 1 (CLRB no. 1155)).

[75] There is no need to belabour this issue. We have no difficulty in concluding that employees who are doing the applicants bargaining unit work at Island Tel are being transferred to or hired by ITAS to do the same work in a non-bargaining unit environment. Further, as the contents of Exhibit 12 graphically reveals, there are non-bargaining unit level 1 managers at ITAS who are doing exactly the same level work as their bargaining unit counterparts at Island Tel. In short, there is convincing evidence that the Unions' bargaining rights are being or are likely to be undermined. A conclusion in this regard warrants the exercise of the Board's discretion under section 35. Accordingly, the Board makes the requested declaration as set forth in the order below.

## **X**

### **Bargaining Unit Configuration**

[76] At this juncture, the Board sees no need to become involved in reconfiguring the bargaining unit structure between the respective sister Unions. During the course of argument, counsel for the applicants proposed that any matters with respect to the distribution of employees between bargaining units be referred to the Board's Regional Director, Mr. John Vines, for investigation and resolution. In the event no agreement can be reached, the Board retains jurisdiction to deal with any matter should it become necessary on

[73] En l'espèce, le Conseil conclut qu'il a été satisfait aux cinq critères.

### **Exercice du pouvoir discrétionnaire**

[74] Ayant déterminé que ITAS et Island Tel satisfont aux critères d'un employeur unique, le Conseil doit décider s'il doit exercer son pouvoir discrétionnaire et rendre l'ordonnance déclaratoire prévue à l'article 35, au motif qu'une telle déclaration favorisera de bonnes relations du travail (*Prince Rupert Grain Ltd. et British Columbia Terminal Elevator Operators' Association* (1996), 101 di 1 (CCRT n° 1155)).

[75] Il n'y a pas lieu de s'étendre sur cette question. Nous n'avons aucune difficulté à conclure que les employés qui accomplissent le travail de l'unité de négociation du requérant chez Island Tel sont transférés chez ITAS ou sont embauchés par cette dernière pour exécuter le même travail dans un milieu sans unité de négociation. De plus, comme le contenu de la pièce 12 le montre graphiquement, il y a chez ITAS des gestionnaires de niveau I ne faisant pas partie de l'unité de négociation qui accomplissent exactement le même travail que leurs homologues membres de l'unité de négociation chez Island Tel. En bref, il existe une preuve convaincante indiquant que les droits de négociation des Syndicats sont minés ou qu'ils le seront vraisemblablement. Une conclusion à cet égard permet au Conseil d'exercer le pouvoir discrétionnaire que lui confère l'article 35. Par conséquent, le Conseil fait la déclaration demandée dans l'ordonnance qui suit.

## **X**

### **Configuration de l'unité de négociation**

[76] À ce stade-ci, le Conseil ne voit aucune raison d'intervenir dans la reconfiguration de la structure de négociation entre les Syndicats associés respectifs. Dans le cadre de l'argumentation, les avocats des requérants proposent que toute question ayant trait à la répartition des employés entre les unités de négociation soit renvoyée à John Vines, directeur régional du Conseil, pour qu'il fasse enquête et tranche la question. Si les parties n'arrivent pas à s'entendre, le Conseil se réserve le droit de trancher, à la demande de l'une ou l'autre des parties, toute question qui demeurerait en litige. Il semblait à ce moment-là y avoir un consensus général sur ce point. Toutefois, quoi qu'il en soit, la proposition fait beaucoup de sens et l'ordonnance qui suit reflète cette entente.

application of any party. It appeared at the time that there was general consensus on this point. However, that notwithstanding, the proposal makes eminent sense and the Board's order below reflects the same.

## XI

### Order

[77] Accordingly the Board orders and declares as follows:

1. ITAS is a federal undertaking falling within the jurisdiction of the Board;
2. ITAS and Island Tel are a single employer within the meaning of section 35 of the *Code*;
3. Any matters with respect to the distribution of employees between bargaining units, and any issues relating to which employees of ITAS or Island Tel are performing or have performed bargaining unit work, as well any questions related to compensation for the same, shall be referred to the Board's Regional Director, Mr. John Vines, for investigation and resolution directly with the parties. In the event no agreement can be reached, the Board shall retain

jurisdiction to deal with the same, on application of any party, should it become necessary.

**File Numbers: 18403-C, 18729-C**

### IN THE MATTER OF THE

*Canada Labour Code*

- and -

Communications, Energy and Paperworkers Union of Canada, Local 401,

- and -

Communications, Energy and Paperworkers Union of Canada, Local 902,

applicant unions,

- and -

## XI

### Ordonnance

[77] Par conséquent, le Conseil ordonne et déclare ce qui suit:

1. ITAS est une entreprise fédérale qui relève de la compétence du Conseil;
2. ITAS et Island Tel constituent un employeur unique au sens de l'article 35 du *Code*;
3. Toute question ayant trait à la répartition des employés entre les unités de négociation, et toute question concernant la question de savoir quels employés de ITAS ou de Island Tel exercent ou ont effectué du travail relevant de l'unité de négociation, ainsi que toute question touchant l'indemnisation de ces employés seront renvoyées à John Vines, directeur régional du Conseil, pour qu'il fasse enquête et règle la situation directement avec les parties. Si les parties n'arrivent pas à s'entendre, le Conseil se réserve le droit de trancher, à la demande de l'une ou l'autre des parties, toute question qui demeurerait en litige.

**Dossiers du Conseil: 18403-C, 18729-C**

### CONCERNANT LE

*Code canadien du travail*

- et -

le Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier, section locale 401,

- et -

le Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier, section locale 902,

syndicats requérants,

- et -

Island Telecom Inc.,

- et -

Island Tel Advanced Solutions Inc.,

Island Telecom Inc.,

- and -

Island Tel Advanced Solutions Inc.,

respondent employers.

**WHEREAS**, the Canada Labour Relations Board received applications from the applicant, the Communications, Energy and Paperworkers Union, Local 401 (“CEP, Local 401”), on October 23, 1997 (Board File 18403-C) and the applicant, Communications, Energy and Paperworkers Union, Local 902 (“CEP, Local 902”), on May 4, 1998 (Board File 18729-C), pursuant to sections 35 and 44 of the *Canada Labour Code (Part I - Industrial Relations)* (“the Code”), seeking an order declaring that Island Telecom Inc. (“Island Tel”) and Island Tel Advanced Solutions Inc. (“ITAS”) are a single employer and a single federal work, undertaking or business for all purposes of the Code or, in the alternative, that there has been a sale of business from Island Tel to ITAS, and certain consequential orders;

**AND WHEREAS**, pursuant to the provisions of an *Act to Amend the Canada Labour Code (Part I) and the Corporations and Labour Unions Returns Act and to make consequential amendments to other Acts*, being Chapter 26 of the Statutes of Canada, 1998, effective January 1, 1999, the present matter was continued by the Canada Industrial Relations Board;

**AND WHEREAS**, after hearing the evidence and submissions of the parties, the Board has determined that Island Tel and ITAS constitute a single employer and a single federal work, undertaking or business pursuant to section 35(1) of the Code;

**AND WHEREAS**, pursuant to its powers under section 20(1) of the Code, the Board reserves its jurisdiction to dispose of any issues arising out of its order concerning bargaining unit configuration and compensation for membership in same;

**NOW THEREFORE**, the Canada Industrial Relations Board declares that Island Tel and ITAS constitute a single employer and a single federal work, undertaking or business pursuant to section 35(1) of the Code.

employeurs intimés.

**ATTENDU QUE** le Conseil canadien des relations du travail a reçu de la section locale 401 du Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier, le 23 octobre 1997 (dossier 18403-C), et de la section locale 902 du Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier, le 4 mai 1998 (dossier 18729-C), des demandes fondées sur les articles 35 et 44 du *Code canadien du travail (Partie I - Relations du travail)* («le Code»), en vue d'obtenir une déclaration selon laquelle Island Telecom Inc. («Island Tel») et Island Tel Advanced Solutions Inc. («ITAS») constituent un employeur unique et une entreprise fédérale unique pour les besoins du Code ou, subsidiairement, qu'il y a eu vente d'entreprise de Island Tel à ITAS, ainsi que certaines ordonnances corrélatives;

**ET ATTENDU QUE**, conformément aux dispositions de la *Loi modifiant le Code canadien du travail (Partie I), la Loi sur les déclarations des personnes morales et les syndicats et d'autres lois en conséquences*, chapitre 26 des Lois du Canada, 1998, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1999, la présente affaire a été continuée par le Conseil canadien des relations industrielles;

**ET ATTENDU QUE**, après avoir entendu la preuve et les observations des parties, le Conseil a jugé que Island Tel et ITAS constituent un employeur unique et une entreprise fédérale unique aux termes du paragraphe 35(1) du Code;

**ET ATTENDU QUE**, en vertu des pouvoirs que lui confère le paragraphe 20(1) du Code, le Conseil se réserve le droit de trancher toute question découlant de son ordonnance concernant la configuration de l'unité de négociation et l'indemnisation des employés qui en sont membres;

**EN CONSÉQUENCE**, le Conseil canadien des relations industrielles déclare que Island Tel et ITAS constituent un employeur unique et une entreprise fédérale unique aux termes du paragraphe 35(1) du Code.

**DONNÉE** à Ottawa, ce 24<sup>e</sup> jour de février 2000, par le Conseil canadien des relations industrielles.

(signature)  
Richard I. Hornung, c.r.  
Vice-président

**ISSUED** at Ottawa, this 24th day of February 2000, by the Canada Industrial Relations Board.

(signature)  
Richard I. Hornung, Q.C.  
Vice-Chairperson

#### **CASES CITED**

*Alberta Government Telephones v. Canada (Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission)*, [1989] 2 S.C.R. 225

*CITY-TV, CHUM City Productions Limited, MuchMusic Network and BRAVO!, Division of CHUM Limited*, [1999] CIRB no. 22; and 53 CLRBR (2d) 161

*Construction Montcalm Inc. v. Minimum Wage Commission et al.*, [1979] 1 S.C.R. 754

*Day & Ross Nfld. Limited*, [1999] CIRB no. 4; and 53 CLRBR (2d) 50

*Eastern Canada Stevedoring Company Limited (Re)*, [1955] S.C.R. 529

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

*National Pagette* (1990), 83 di 56; 15 CLRBR (2d) 54; and 91 CLLC 16,018 (CLRBR no. 836)

*Northern Telecom Limited v. Communications Workers of Canada et al.*, [1980] 1 S.C.R. 115

*Prince Rupert Grain Ltd. and British Columbia Terminal Elevator Operators' Association* (1996), 101 di 1 (CLRBR no. 1155)

*Téléphone Guèvremont Inc. v. Québec (Régie des télécommunications)*, [1994] 1 S.C.R. 878

*Téléphone Guèvremont Inc. v. Québec (Régie des télécommunications)* (1992), 99 D.L.R. (4th) 241 (Que. C.A.)

*Toronto Electric Commissioners v. Snider et al.*, [1925] 2 D.L.R. 5 (P.C.)

*United Transportation Union v. Central Western Railway Corp.*, [1990] 3 S.C.R. 1112

*Westcoast Energy Inc. v. Canada (National Energy Board)*, [1998] 1 S.C.R. 322

#### **STATUTES CITED**

*Canada Labour Code, Part I*, ss. 2(b); 4; 35; 44

*Constitution Act, 1867*, ss. 91(29); 92(10)(a); 92(13)

#### **AFFAIRES CITÉES**

*Alberta Government Telephones c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes)*, [1989] 2 R.C.S. 225

*CITY-TV, CHUM City Productions Limited, MuchMusic Network et BRAVO!, division de CHUM Limited*, [1999] CCRI n° 22; et 53 CLRBR (2d) 161

*Construction Montcalm Inc. c. Commission du salaire minimum et autres*, [1979] 1 R.C.S. 754

*Day & Ross Nfld. Limited*, [1999] CCRI n° 4; et 53 CLRBR (2d) 50

*Eastern Canada Stevedoring Company Limited (Re)*, [1955] R.C.S. 529

*National Pagette* (1990), 83 di 56; 15 CLRBR (2d) 54; et 91 CLLC 16,018 (CCRT n° 836)

*Northern Telecom Limitée c. Travailleurs en communication du Canada et autres*, [1980] 1 R.C.S. 115

*Prince Rupert Grain Ltd. et British Columbia Terminal Elevator Operators' Association* (1996), 101 di 1 (CCRT n° 1155)

*Québec (Procureur général) c. Téléphone Guèvremont Inc.*, [1993] R.J.Q. 77 (C.A.)

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

*Téléphone Guèvremont Inc. c. Québec (Régie des télécommunications)*, [1994] 1 R.C.S. 878

*Toronto Electric Commissioners v. Snider et al.*, [1925] 2 D.L.R. 5 (C.P.)

*Travailleurs unis des transports c. Central Western Railway Corp.*, [1990] 3 R.C.S. 1112

*Westcoast Energy Inc. c. Canada (Office national de l'énergie)*, [1998] 1 R.C.S. 322

#### **LOIS CITÉES**

*Code canada du travail, Partie I*, art. 2b); 4; 35; 44

*Loi constitutionnelle de 1867*, art. 91(29); 92(10)(a); 92(13)

*Loi sur les télécommunications*, art. 2(1); 23

*Telecommunications Act*, ss. 2(1); 23