



Tribunal de santé et sécurité au travail Canada

Date : 2016-01-28
Dossier : 2013-24

Entre :

Todd Rudavsky, appellant

et

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, intimé

Indexé sous : *Rudavsky c. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada*

Affaire : Appel interjeté en vertu du paragraphe 146(1) du *Code canadien du travail* à l'encontre d'instructions émises par un agent de santé et de sécurité.

Décision : Les instructions sont confirmées.

Décision rendue par : M. Peter Strahlendorf, agent d'appel

Langue de la décision : Anglais

Pour l'appellant : Lui-même

Pour l'intimé : Me Vanessa Reshitnyk, avocate, ministère de la Justice

Référence : 2016 TSSTC 1

MOTIFS DE DÉCISION

[1] Le présent cas a trait à un appel déposé en vertu du paragraphe 146(1) du *Code canadien du travail* (le Code) à l'encontre de cinq des six instructions émises par l'agent de santé et de sécurité (l'agent de SST) Rod J. Noel le 21 mars 2013.

Contexte

[2] Le 17 avril 2012, un contrepoids auxiliaire de 18,000 livres s'est détaché du pont levant de Burlington dans la ville du même nom en Ontario et s'est écrasé sur le béton plus bas. Personne n'a été blessé. Le pont s'est immobilisé en position soulevée. Il était en cours de réparation à l'époque de l'incident. Ce pont est exploité par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC), l'employeur et intimé dans la présente affaire.

[3] Le personnel du pont est intervenu, des procédures d'urgence ont été mises en œuvre et les dirigeants ont été informés de l'incident. Diverses personnes ont commencé à arriver sur les lieux pour gérer la situation. Sans connaître la cause de l'incident, des ingénieurs ont décidé d'examiner des parties du pont soulevé. Un monte-charge Genie (plateforme surélevée mobile) a été réquisitionné. Le 17 avril 2012, en fin d'après-midi, il a été positionné sur la pile sous le pont en bordure du canal. Des ingénieurs sont montés dans la benne du monte-charge afin d'inspecter le pont par le haut. Ils ont rendu un verdict initial quant à la cause première de l'incident. Ils ont jugé qu'il n'y avait pas de danger immédiat quant à un effondrement éventuel du pont.

[4] Le jour suivant, soit le 18 avril 2012, le monte-charge Genie a été à nouveau déployé sur la pile du pont. Lors des jours subséquents, plusieurs enquêtes ont été entreprises par TPSGC et deux organisations qui s'intéressaient aux travaux de réparation du pont qui étaient en cours au moment de l'incident. L'enquête de TPSGC a été réalisée par M. Cam Halliday, le gestionnaire régional, Santé et sécurité au travail, de cet organisme. Elle a pris fin le 20 avril 2012. Le pont soulevé a été abaissé et remis en fonction par la suite.

[5] Au moment de l'incident, Joe Giglia était le représentant de la santé et la sécurité au travail (représentant de la SST). Il n'était pas en fonction à ce moment-là, mais il est arrivé plus tard durant la journée du 17 avril 2012. Il n'a pas participé aux enquêtes ayant fait suite à l'incident lié au pont. Il a conservé son poste de représentant de la SST jusqu'en décembre 2012.

[6] Sept mois plus tard, à la fin de novembre 2012, une plainte a été transmise par l'appelant, M. Rudavsky, un autre représentant de la SST dans un lieu de travail, à Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDCC, maintenant connu sous le nom d'Emploi et Développement social Canada) au sujet de la manière dont l'incident avait été géré par l'employeur. L'appelant soutient, essentiellement, qu'aucun représentant de la SST n'avait participé à l'une ou l'autre

des enquêtes relatives à l'incident, et qu'aucun rapport d'enquête n'avait été reçu par un représentant de la SST.

[7] Le 17 décembre 2012, l'agent de SST Noel est arrivé au pont levant de Burlington pour enquêter sur la plainte. Il a conclu que celle-ci était justifiée. Un exemplaire du rapport d'enquête de TPSGC a ensuite été fourni à l'appelant. L'appelant a mentionné que l'on n'avait pas agi de façon sécuritaire en positionnant un monte-charge Genie aussi lourd sur la pile du pont.

[8] Un rapport d'enquête de situation comportant des risques (RESCR) avait été préparé et signé par Clare Lamont, la maître-pontière, le 20 novembre 2012. Joseph Giglia a indiqué qu'il était d'accord avec le contenu de ce RESCR et il l'a signé le 14 décembre 2012. Le coordonnateur de la SST, I. Shah, et Cam Halliday ont tous deux signé le RESCR le 19 décembre 2012. Les recommandations liées au rapport d'enquête de TPSGC ont été jointes au RESCR.

[9] Le 4 février 2013, une rencontre a eu lieu avec l'agent de SST Noel et diverses parties associées au lieu de travail. On s'est entendu pour que le représentant de la SST reçoive des exemplaires des rapports relatifs à l'incident. L'appelant et une gestionnaire, Dan Joyce, étaient censés travailler ensemble pour examiner l'enquête sur l'incident.

[10] Le 21 mars 2013, l'agent de SST Noel a émis six instructions en vertu du paragraphe 145(1) du Code, et les a regroupées en quatre parties :

[Traduction] DANS L'AFFAIRE DU *CODE CANADIEN DU TRAVAIL*

PARTIE II – SANTÉ ET SÉCURITÉ AU TRAVAIL

INSTRUCTION À L'EMPLOYEUR EN VERTU DU PARAGRAPHE 145(1)

Le 17 décembre 2012 et à des dates subséquentes, l'agent de santé et de sécurité soussigné a effectué une enquête dans le lieu de travail exploité par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, un employeur assujéti à la partie II du *Code canadien du travail*, situé au 1157, BOUL. BEACH, Burlington (Ontario) L7P 4T4 et étant parfois appelé le pont levant de Burlington.

Cet agent de santé et de sécurité est d'avis qu'il a été contrevenu aux dispositions suivantes de la partie II du Code canadien du travail :

No 1

***Code canadien du travail* — Partie II, alinéas 125 (1)c) et 136(5)g), et Règlement canadien sur la santé et la sécurité au travail, alinéa 15.4(1)b)**

L'employeur a omis d'assurer la participation d'un représentant des employés en matière de santé et de sécurité à une enquête sur

un incident comportant des risques, survenu dans le lieu de travail. Le 17 avril 2012, un contrepoids retenu par un câble à un pont levant et pesant environ 18,000 livres a été obstrué et délogé durant une opération courante de levée de pont et est tombé sur la chaussée du pont. L'employeur a tenu deux enquêtes immédiatement après l'incident. L'une de ces enquêtes a été réalisée par le gestionnaire régional, Santé et sécurité au travail, de TPSGC. L'autre enquête a été effectuée par une société de conseils externe engagée par l'employeur. Le *Code canadien du travail* prescrit qu'un représentant des employés en matière de santé et de sécurité dans le lieu de travail doit participer à toutes les enquêtes, études et inspections en matière de santé et de sécurité des employés. L'employeur a omis d'aviser le représentant des employés en matière de santé et de sécurité de la tenue ces deux enquêtes et d'assurer sa participation à celles-ci.

No 2

***Code canadien du travail* – Partie II, sous-alinéa 125.(1)d)(i)**

L'employeur a omis d'afficher le texte de la partie II du *Code canadien du travail* dans le lieu de travail, tel qu'il est tenu de le faire.

No 3

***Code canadien du travail* – Partie II, alinéa 125.(1)y)**

L'employeur a omis de veiller à ce que la santé et la sécurité des employés ne soient pas mises en danger par les activités de toute personne qu'il admet dans le lieu de travail. Le 17 avril 2012, durant des activités de travail sous-traitées, un contrepoids retenu par un câble à un pont levant a été délogé et est tombé dans le lieu de travail. Des contractuels travaillaient sur le pont et étaient en train d'apporter des modifications de nature mécanique à sa structure. Lors d'une opération courante de levée de pont effectuée subséquemment, le contrepoids de 18,000 livres a été obstrué et délogé, et il est tombé sur la chaussée du pont.

No 4

***Code canadien du travail* – Partie II, alinéa 125.(1)z.08) et paragraphes 136(6) et (7)**

L'employeur a omis de collaborer avec le représentant de la santé et de la sécurité dans le lieu de travail pour l'exécution des responsabilités qui incombent à ce dernier. Le représentant de la santé et la sécurité dans le lieu de travail Todd Rudavsky a demandé que le gestionnaire régional, Santé et sécurité au travail, lui fournisse un exemplaire de son rapport d'enquête sur l'incident comportant des risques, relatif à la déficience du contrepoids. Cette information l'aurait aidé à accomplir ses fonctions. Cette demande a été rejetée par l'employeur.

Par conséquent, il vous est **DONNÉ INSTRUCTION PAR LES PRÉSENTES**, en vertu de l'alinéa 145(1)a) de la partie II

du *Code canadien du travail*, de mettre fin à la contravention au plus tard le 5 avril 2013.

Il vous est aussi **DONNÉ INSTRUCTION PAR LES PRÉSENTES**, en vertu de l'alinéa 145(1)*b*) de la partie II du *Code canadien du travail*, dans les délais précisés par l'agent de santé et de sécurité, de prendre des mesures pour empêcher la continuation de la contravention ou sa répétition.

Émises à North York (Ontario) le 21^e jour de mars 2013.

[Signées]
ROD J. NOEL
Agent de santé et de sécurité
[...]

Au destinataire : Travaux publics et Services gouvernementaux
Canada
4900, rue Yonge
North York (Ontario)

[11] Bien que l'agent de SST Noel considère que ce document ne contient qu'une seule instruction, il a en fait recensé six contraventions. Il est donc plus précis de dire qu'il a émis six instructions. L'une de ces instructions (voir le no 2 ci-dessus) concernant le défaut d'afficher le texte du Code conformément aux dispositions du sous-alinéa 125(1)*d*)(i), n'a pas fait l'objet d'un appel.

[12] Même s'il était indiqué dans les instructions que celles-ci devaient être mises en application au plus tard le 5 avril 2013, la date limite mentionnée dans la lettre d'accompagnement de l'agent de SST était plutôt le 14 avril 2013.

[13] Le 5 avril 2013, M. Rudavsky, le représentant de la SST qui avait déposé la plainte, en a appelé des instructions pour les deux motifs suivants : 1) [traduction] « L'instruction n'était pas assez sévère »; et 2) [traduction] « D'autres violations ont été découvertes dans le cadre de l'enquête, mais aucune instruction n'a été émise à leur égard. »

[14] Le 11 avril 2013, l'intimé a indiqué qu'il s'était conformé aux instructions dans une lettre adressée à RHDCC. Dans cette lettre, on affirme qu'un ensemble de documents relatifs à l'incident lié au pont avait été remis à l'appelant pour [traduction] « qu'il l'examine, fasse des recommandations et participe à l'élaboration du rapport. »

[15] Plus d'un an plus tard, soit le 7 mai 2014, M. Wayne Kole, gestionnaire de biens, Ouvrages techniques, TPSGC, a envoyé un courriel à l'appelant afin de lui indiquer que le [traduction] « processus d'enquête était terminé. » M. Kole a demandé à l'appelant de commenter les rapports d'enquête et de faire des recommandations. Le 8 mai 2014, l'appelant a envoyé sa réponse par courriel et y indiquait qu'il ferait des commentaires et qu'il communiquerait avec M. Kole.

[16] Le 15 juillet 2014, l'intimé, TPSGC, a communiqué avec le Tribunal de santé et sécurité au travail Canada afin, dans un premier temps, de préciser qu'un agent d'appel n'avait pas compétence pour entendre l'appel étant donné que l'appelant demandait à l'agent d'appel d'émettre une instruction alors que l'agent de SST avait décidé de ne pas en émettre une, ce qui est proscrit par la jurisprudence.

[17] Le 7 octobre 2014, une conférence téléphonique a eu lieu et visait à traiter la question de la compétence. L'agent d'appel Michael Wiwchar a déterminé que cette question devait être examinée dans le cadre d'une audience pour le motif qu'il fallait établir plus de faits.

[18] Le 19 janvier 2015, une deuxième conférence téléphonique a eu lieu. J'ai été désigné comme agent d'appel pour y participer. L'intimé a demandé des clarifications au sujet des instructions que l'appelant (qui n'était pas représenté) souhaitait obtenir. L'intimé ne comprenait pas non plus ce que l'appelant voulait dire lorsqu'il affirmait que les instructions n'étaient pas [traduction] « assez sévères », l'appelant a fourni certains détails.

[19] L'audience a eu lieu à Toronto du 27 au 29 janvier 2015. La question de la compétence a été examinée en premier, mais le prononcé d'une décision a été reporté jusqu'à ce que la cause soit entendue sur le fond.

[20] L'appelant ne s'est pas fait représenter dans cette affaire. Il n'a pas indiqué de façon détaillée, avant l'audience, ce qu'il voulait obtenir exactement. Au début de l'audience, il a produit une brève déclaration écrite qui clarifiait dans une certaine mesure ce qu'il demandait.

[21] Je précise que l'intimé ne conteste pas les instructions du 21 mars 2013. L'intimé conteste plutôt la demande de l'appelant relative à de nouvelles instructions ainsi que sa demande [traduction] « d'ajout de contenu » aux instructions initiales. Selon l'intimé, les demandes de l'appelant ne sont pas des demandes de modification des instructions initiales, mais des demandes de nouvelles instructions.

[22] Je ne crois pas que l'on puisse dire qu'il est évident que l'appelant demande seulement de nouvelles instructions, et qu'il ne demande pas qu'une instruction soit modifiée.

Questions en litige

[23] Je dois trancher les questions suivantes :

1. Suis-je habilité à entendre l'appel et, le cas échéant,
2. devrais-je modifier les instructions de la façon demandée par l'appelant?

Observations des parties

A) Observations de l'intimé

[24] L'intimé déclare qu'en vertu du Code, un agent d'appel n'a pas compétence pour entendre un appel interjeté à l'encontre d'une décision d'un agent de SST selon laquelle il choisit de ne pas émettre d'instruction. Selon l'intimé, l'appelant se sert de la procédure d'appel du Code pour soulever des questions que l'agent de SST Noel a décidé de ne pas traiter dans ses instructions.

[25] De plus, l'intimé affirme que l'appelant se sert de la procédure d'appel pour remettre en question le caractère adéquat des mesures prises par l'intimé pour se conformer aux instructions de l'agent de SST Noel.

[26] L'intimé soutient que l'appelant tente, au moyen de l'appel, de faire quelque chose qui n'est pas couvert par la finalité d'un appel en vertu du paragraphe 146(1) du Code, lequel se lit comme suit :

146. (1) Tout employeur, employé ou syndicat qui se sent lésé par des instructions données par l'agent de santé et de sécurité en vertu de la présente partie peut, dans les trente jours qui suivent la date où les instructions sont données ou confirmées par écrit, interjeter appel de celles-ci par écrit à un agent d'appel.

[27] Le paragraphe 146(1) renvoie seulement à une instruction faisant l'objet d'un appel et non pas à une décision. Le seul cas où il est permis, en vertu du Code, d'interjeter appel d'une décision est décrit à l'article 128, soit celui où une décision concerne un refus de travailler.

[28] L'intimé reconnaît qu'un agent d'appel dispose de pouvoirs étendus et qu'une audience d'appel a un caractère *de novo*, mais il affirme que la procédure d'appel ne permet pas qu'un appel serve à traiter de questions non visées par l'instruction d'un agent de SST.

[29] La principale source citée par l'intimé relativement à la portée d'une décision rendue par un agent d'appel est la décision *Syndicat canadien de la fonction publique et Air Canada* [2002] D.A.A.C.C.T. no 4 (QL) (« *Sachs* »). Dans l'affaire *Sachs*, l'agent d'appel Malanka conclut qu'il n'a pas compétence pour entendre l'appel d'une décision d'un agent de SST selon laquelle il a choisi de ne pas émettre d'instruction :

[51] Néanmoins, malgré mes efforts, je ne peux me convaincre que le *Code* autorise implicitement les agents d'appel à réviser la décision d'un agent de santé et de sécurité de ne pas donner d'instruction, que l'enquête soit ou non teintée de partialité ou fondamentalement erronée. C'est à regret que je conclus que je ne possède pas les compétences nécessaires [sic] pour entendre cet appel, et le dossier est maintenant clos.

[30] En appel¹ devant la Cour fédérale, le juge Hughes a soutenu que le Code prescrit des motifs d'appel précis et qu'aucun autre motif implicite n'en découle :

[26][...] Dans le cas qui nous occupe, le Code ouvre une voie de recours à l'employeur lorsqu'il a été contraint d'accomplir un acte déterminé en vertu d'une décision ou d'une instruction. Lorsqu'aucune décision n'a été prise et qu'aucune instruction n'a été donnée, l'employé peut, aux conditions énumérées à l'article 128, refuser de travailler. Il peut également présenter une demande de contrôle judiciaire. [...]

[27] En l'espèce, le *Code* définit avec précision certaines voies de recours tout en prévoyant aussi d'autres moyens de faire reconnaître ses droits. *On ne saurait interpoler un droit d'appel implicite.*

[Passage mis en italique par l'intimé]

[31] La Cour d'appel fédérale² souscrit à la position de l'agent d'appel Malanka et à celle de la Cour fédérale :

[10] Nous sommes tous d'accord sur la justesse de l'interprétation du paragraphe 146(1) retenue par le juge Hughes et par M. Malanka. Le paragraphe 146(1) du *Code canadien du travail* confère à l'employeur, à l'employé ou au syndicat le droit d'interjeter appel de toute instruction donnée par l'agent de santé et de sécurité en conformité avec l'article 145, mais il ne confère à personne le droit d'interjeter appel d'une décision de l'agent de santé et de sécurité de ne pas donner d'instructions. [...]

[32] L'intimé soutient que les démarches suivantes sont équivalentes :

1. En appeler d'une décision de ne pas émettre d'instruction rendue par un agent de SST;
2. Demander à un agent d'appel d'émettre des instructions autres que celles émises par l'agent de SST.

[33] S'ils se réalisaient, les deux scénarios précités aboutiraient au même résultat : une nouvelle instruction serait émise par l'agent d'appel. Selon l'intimé, la demande d'ajout de nouvelles contraventions présentée par l'appelant constitue une tentative de faire indirectement ce qui est interdit de faire directement en vertu des conclusions énoncées dans la décision *Sachs*.

[34] L'intimé s'appuie aussi sur la décision rendue par l'agent d'appel Jean-Pierre Aubre dans l'affaire *Brink's Canada Limitée c. La Croix, Stewart et Faulds* 2015 TSSTC 2 (« *Brinks* ») relativement à la compétence attribuée à l'agent d'appel en vertu du paragraphe 146.1(1) :

¹ *Sachs c. Air Canada* 2006 CF 673

² *Sachs c. Air Canada* 2007 CAF 279

[20] [...]Le paragraphe 146.1(1) utilise un libellé précis pour indiquer les limites de ce qui est soumis à un agent d'appel. Il indique, sous forme d'obligation (« l'agent d'appel mène sans délai », « shall » dans la version anglaise), que l'agent d'appel « mène [...] une enquête [...] sur les circonstances ayant donné lieu à la décision ou aux instructions [...] et sur la justification de celles-ci. » Cela suffit pour m'amener à dire qu'il ne relève pas de la compétence de l'agent d'appel de se saisir ou d'être saisi pour trancher sur une affaire ou une question qui n'a pas fait préalablement l'objet d'une décision de la part d'un agent de santé et de sécurité. À mon avis, le seul libellé du Code suffit pour valider la proposition selon laquelle *un agent d'appel est chargé d'enquêter sur les instructions spécifiques visées par les appels précis dont il est saisi.*

[Passage mis en italique par l'intimé.]

[35] La différence entre les décisions *Sachs* et *Brinks* réside dans le fait que *Sachs* traite du cas d'un agent de SST qui examine une question et qui décide de ne pas émettre d'instruction, alors que *Brinks* porte sur une question qui n'a pas du tout été examinée par un agent de SST. Dans les deux cas, l'intimé estime que la jurisprudence établit que les questions ne donnent pas ouverture au droit d'appel.

[36] L'intimé s'est appuyé largement sur le témoignage de l'agent de SST Noel :

1. Il a choisi de ne pas émettre d'instruction à l'intimé d'effectuer une autre enquête et de produire un autre RESCR;
2. Lors de la réunion du 4 février 2013, il a été déterminé que l'appelant participerait au suivi de l'enquête;
3. Il a décidé de ne pas demander de promesse de conformité volontaire (PCV);
4. Il a décidé de ne pas aborder la question du caractère adéquat du suivi de l'enquête;
5. Il a décidé de ne pas aborder la question de l'utilisation du monte-charge Genie dans ses instructions.

[37] L'intimé estime qu'en conformité avec les conclusions de *Sachs*, les décisions rendues par l'agent de SST au sujet des questions précitées ne peuvent faire l'objet d'un appel.

[38] En ce qui concerne la lettre du 11 avril 2013, l'intimé soutient qu'elle traite de la manière dont l'intimé s'est conformé aux instructions. Les différends concernant le caractère adéquat des mesures prises par un employeur pour se conformer à une instruction ne sont pas des questions pouvant faire l'objet d'un appel en vertu du paragraphe 145(1), citant en cela la décision *Drew Lefebvre et Service correctionnel du Canada*, 2012 TSSTC 45 (« *Lefebvre* »), au paragraphe 24.

[39] L'intimé conclut ses propos en affirmant que l'appel devrait être rejeté pour absence de compétence, et ce, pour les motifs suivants :

1. Un appel à l'encontre d'une décision de ne pas émettre d'instruction n'est pas autorisé (*Sachs*);
2. Un appel concernant une question que l'agent de SST n'a pas examinée ne peut être autorisé (*Brinks*);
3. Un appel ne peut pas porter sur la manière dont le destinataire d'une instruction s'y conforme (*Lefebvre*).

B) Observations de l'appelant

[40] Selon l'appelant, un agent d'appel a compétence pour émettre une nouvelle instruction en vertu du paragraphe 145(1) (une instruction relative à une contravention) et il est aussi habilité à modifier, à annuler ou à confirmer l'instruction initiale émise par un agent de SST relativement à une contravention.

[41] Pour étayer sa position, il cite la décision rendue par la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Martin c. Canada (Procureur général)* 2005 CAF 156 (« *Martin* »). En l'espèce, le juge Rothstein traite d'une question comparable, soit celle de savoir si un agent d'appel a compétence pour émettre une instruction en vertu du paragraphe 145(1) lorsque l'agent de SST avait pour sa part émis une instruction en vertu du paragraphe 145(2) (une instruction relative à un danger).

[42] Dans *Martin*, on affirme que l'ajout du paragraphe 145.1(2) au Code permet à l'agent d'appel d'appliquer le paragraphe 145(1) si l'agent de SST a préalablement rendu une décision en vertu du paragraphe 145(2). Le juge Rothstein fonde sa décision sur trois observations :

1. Un agent d'appel jouit de larges pouvoirs en vertu du paragraphe 146.2;
2. Un agent d'appel jouit des pouvoirs conférés à un agent de SST selon le paragraphe 145.1(2);
3. Une audience d'appel tenue en vertu du Code est une audience *de novo*.

[43] Les dispositions citées par le juge Rothstein sont les suivantes :

146.2 Dans le cadre de la procédure prévue au paragraphe 146.1(1), l'agent d'appel peut :

- a) convoquer des témoins et les contraindre à comparaître et à déposer sous serment, oralement ou par écrit, ainsi qu'à produire les documents et les pièces qu'il estime nécessaires pour lui permettre de rendre sa décision;
- b) faire prêter serment et recevoir des affirmations solennelles;
- c) recevoir sous serment, par voie d'affidavit ou sous une autre forme, tous témoignages et renseignements qu'il juge indiqués, qu'ils soient admissibles ou non en justice;
- d) procéder, s'il le juge nécessaire, à l'examen de dossiers ou registres et à la tenue d'enquêtes;
- e) suspendre ou remettre la procédure à tout moment;
- f) abrégé ou proroger les délais applicables à l'introduction de la procédure, à l'accomplissement d'un acte, au dépôt d'un document ou à la présentation d'éléments de preuve;

g) en tout état de cause, accorder le statut de partie à toute personne ou tout groupe qui, à son avis, a essentiellement les mêmes intérêts qu'une des parties et pourrait être concerné par la décision;

h) fixer lui-même sa procédure, sous réserve de la double obligation de donner à chaque partie la possibilité de lui présenter des éléments de preuve et des observations, d'une part, et de tenir compte de l'information contenue dans le dossier, d'autre part;

i) trancher toute affaire ou question sans tenir d'audience;

j) ordonner l'utilisation de modes de télécommunications permettant aux parties et à lui-même de communiquer les uns avec les autres simultanément.

145.1(2) Pour l'application des articles 146 à 146.5, l'agent d'appel est investi des mêmes attributions que l'agent de santé et de sécurité.

[44] Étant donné qu'un appel interjeté devant un agent d'appel équivaut à une audience *de novo*, que l'article 146.2 confère de vastes pouvoirs aux agents d'appel et que le paragraphe 145.1(2) a été ajouté au Code, la Cour a déclaré ce qui suit :

[28] [...] il n'y a aucune raison qui justifierait d'empêcher l'agent d'appel de rendre une décision en vertu du paragraphe 145(1), s'il estime qu'il y a eu contravention à la partie II du Code et ce, malgré le fait que l'agent de santé et sécurité a donné des instructions en vertu du paragraphe 145(2).

[45] Le tribunal a conclu que l'agent de SST avait agi de façon foncièrement déraisonnable en omettant de tenir compte d'éléments de preuve pertinents et d'envisager ensuite l'émission d'une instruction en vertu du paragraphe 145(1).

[46] Tel que mentionné, l'appelant ne s'est pas fait représenter. Il n'a pas vraiment présenté d'arguments au-delà du fait qu'il a cité la décision *Martin*. On peut présumer que l'appelant croit que si un agent d'appel peut émettre une instruction en vertu du paragraphe 145(1) quand une instruction a été émise au départ par l'agent de SST en vertu du paragraphe 145(2), cet agent d'appel peut aussi émettre une nouvelle instruction en vertu du paragraphe 145(1) si l'instruction avait été initialement émise par l'agent de SST en vertu du paragraphe 145(1).

Analyse

Objection préliminaire concernant la compétence de l'agent d'appel

[47] Les paragraphes 146(1) et 146.1(1) du Code définissent le rôle d'un agent d'appel :

146(1) Tout employeur, employé ou syndicat qui se sent lésé par des instructions données par l'agent de santé et de sécurité en vertu de la présente partie peut, dans les trente jours qui suivent la date où les instructions sont données ou confirmées par écrit, interjeter appel de celles-ci par écrit à un agent d'appel.

146.1 (1) Saisi d'un appel formé en vertu du paragraphe 129(7) ou de l'article 146, l'agent d'appel mène sans délai une enquête sommaire sur les circonstances ayant donné lieu à la décision ou aux instructions, selon le cas, et sur la justification de celles-ci. Il peut :

a) soit modifier, annuler ou confirmer la décision ou les instructions;

b) soit donner, dans le cadre des paragraphes 145(2) ou (2.1), les instructions qu'il juge indiquées.

[48] Selon l'appelant, les instructions émises par l'agent de SST Noel n'étaient pas [traduction] « assez sévères » et ne traitaient pas de tous les manquements révélés par l'enquête de l'agent de SST. Laissons de côté pour l'instant la question de savoir si la demande de l'appelant relative à l'ajout de contenu à l'instruction constitue une demande de modification de l'instruction. L'intimé, pour sa part, considère que la demande d'ajout de contenu constitue une demande de nouvelle instruction ou une demande d'ajout d'éléments à une instruction dans laquelle ces éléments n'étaient pas traités par l'agent de SST.

[49] En résumé, selon l'intimé, je n'ai pas la compétence requise pour entendre l'appel sur le fond étant donné que je n'ai pas le pouvoir d'émettre une nouvelle instruction en vertu du paragraphe 145(1). Le Code ne confère pas à un agent d'appel le pouvoir exprès de poser un tel acte. Il lui confère seulement le pouvoir exprès d'émettre une instruction relative à une situation dangereuse en vertu des paragraphes 145(2) et (2.1). On soutient dans la décision rendue par la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Sachs* qu'un agent d'appel n'a pas la compétence requise pour entendre un appel interjeté à l'encontre d'une décision d'un agent de SST de ne pas émettre d'instruction. De même, l'agent d'appel Aubre déclare ce qui suit dans *Brinks* :

[20][...] il ne relève pas de la compétence de l'agent d'appel de se saisir ou d'être saisi pour trancher sur une affaire ou une question qui n'a pas fait préalablement l'objet d'une décision de la part d'un agent de santé et de sécurité.

[50] À mon avis, la situation est très différente de celle dont il est question dans la décision de la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Sachs*, où il s'agit d'un agent de SST qui avait décidé de ne pas émettre d'instruction. Dans *Sachs*, l'agent de SST n'avait pas rendu de décision ni émis d'instruction et il avait plutôt accepté une promesse de conformité volontaire. Dans le présent dossier, l'agent de SST a émis de nombreuses instructions.

[51] Le paragraphe 146(1) du Code confère à l'agent d'appel le pouvoir d'entendre des appels visant une ou plusieurs instructions émises par un agent de SST. De plus, lorsqu'il est saisi d'un appel, l'agent d'appel doit, en conformité avec le paragraphe 146.1(1), mener une enquête sur les circonstances ayant donné lieu à l'instruction faisant l'objet de l'appel et, après avoir terminé cette enquête, il peut confirmer, annuler ou modifier toute instruction émise par un agent de SST.

[52] Dans le cadre du présent appel, l'appelant soutient que les instructions [traduction] « ne sont pas assez sévères. » Il demande que ces instructions soient modifiées. Il est possible que la demande de l'appelant ne puisse être satisfaite qu'en établissant une nouvelle instruction. À ce moment-là, je devrai déterminer si j'ai le pouvoir de le faire.

[53] J'arrive à la conclusion que j'ai le pouvoir d'entendre le présent appel et de modifier l'instruction de l'agent de SST, ce qui, à première vue, répond au moins en partie aux questions soulevées par la demande l'appelant.

L'étendue du pouvoir de l'agent d'appel relatif à la modification d'une instruction

[54] Le pouvoir de modifier une instruction, conféré à l'agent d'appel en vertu du paragraphe 146.1(1) du Code, peut être exercé pour remanier légèrement le libellé d'une instruction ou pour modifier la date à laquelle on doit s'y conformer, et il est suffisamment large pour permettre le remplacement d'une contravention initialement invoquée par une nouvelle contravention, pourvu que cette dernière se rapporte à la même situation (ou erreur ou au même risque ou problème) que celle qui a donné lieu à la contravention initiale. Dans *Vancouver Wharves Ltd. c. Canada (Procureur général)* (1998) A.C.F. no 943 (première instance) (*Vancouver Wharves*), le juge Rouleau déclare ce qui suit aux paragraphes 12, 14 et 15 :

[12] [...] le mot « vary » [...] est suffisamment souple pour que puisse être exprimé différemment le problème relevé par l'agent de sécurité, pourvu que sa nature ne soit pas changée.
[...]

[14] [...] interdire à l'agent régional de sécurité de corriger une instruction de l'agent de sécurité en précisant l'alinéa applicable de l'article 125 du Code et la disposition applicable du Règlement, annulerait, dans les faits, les pouvoirs que le législateur a explicitement accordés à l'agent régional de sécurité en vertu du paragraphe 146(3).

[15] [...] Le pouvoir de " modifier " une décision qui est conféré par une disposition législative est suffisamment vaste pour autoriser la substitution d'une nouvelle décision.

[55] Compte tenu de la décision *Vancouver Wharves*, j'ai le pouvoir de modifier une instruction émise par l'agent de SST Noel en substituant une nouvelle contravention à celle initialement alléguée, pourvu que la nouvelle contravention repose sur les mêmes faits que ceux examinés par l'agent de SST. Si le problème concerne un autre manquement de l'intimé que l'agent de SST Noel n'a pas recensé ou qu'il a décidé de ne pas recenser, le fait d'invoquer une nouvelle contravention dépasserait celui de « modifier » l'instruction initiale et reviendrait à créer une nouvelle instruction.

[56] Au moins, l'une des préoccupations de l'appelant semble se rapporter à une question en litige que l'agent de SST Noel n'a pas prise en compte avant d'émettre

ses instructions. L'appelant considère que l'intimé aurait dû effectuer une évaluation technique avant de permettre que l'on installe le monte-charge Genie sur la pile du pont. La question de savoir si l'intimé a commis ou non une erreur en agissant de la sorte doit être distinguée de celle de savoir si, au moment de l'accident, l'intimé a pris, de façon générale, des mesures pour s'assurer que les activités de chaque personne admise dans le lieu de travail ne mettaient pas en danger la santé et la sécurité des employés.

[57] De même, l'appelant a mentionné que la formation des superviseurs et des gestionnaires de l'intimé était déficiente; il s'agit d'une question non traitée par l'agent de SST Noel. Il est donc nécessaire de trancher la question de savoir si j'ai le pouvoir d'émettre une nouvelle instruction en vertu du paragraphe 145(1).

Le pouvoir qu'ont les agents d'appel d'émettre une instruction relative à une contravention en vertu du paragraphe 145(1) du Code

[58] L'appelant a cité la décision *Martin*, dans laquelle le juge Rothstein de la Cour d'appel fédérale a soutenu qu'en raison des vastes pouvoirs conférés aux agents d'appel et de l'ajout du paragraphe 145.1(2) au Code, il n'y avait aucune raison qui justifierait d'empêcher l'agent d'appel de rendre une décision en vertu du paragraphe 145(1), s'il estimait qu'il y a eu contravention au Code et ce, même si l'agent de santé et de sécurité avait émis une instruction en vertu du paragraphe 145(2).

[59] Il faut préciser que le paragraphe 146.1(1) ne confère expressément aucun pouvoir à l'agent d'appel d'émettre une instruction en vertu du paragraphe 145(1). Le seul pouvoir exprès de l'agent d'appel d'émettre une instruction est celui d'émettre une instruction relative à un danger en vertu des paragraphes 145(2) ou (2.1). Ce pouvoir est décrit à l'article 146.1, qui s'applique aux appels interjetés à l'encontre d'instructions relatives à des contraventions visées par le paragraphe 145(1) ou d'instructions relatives à des dangers visées par les paragraphes 145(2) et (2.1), et aux appels à l'encontre d'une décision d'un agent de SST dans un contexte de refus de travailler [paragraphe 129(7)].

[60] Pour l'essentiel, l'appelant cherche à appliquer le raisonnement du juge Rothstein à la situation en cause. Si un agent d'appel peut émettre une instruction en vertu du paragraphe 145(1) quand un agent de SST a émis une instruction initiale visée par le paragraphe 145(2), il devrait être en mesure d'émettre une nouvelle instruction en vertu du paragraphe 145(1) quand l'agent de SST a émis une instruction initiale visée par le paragraphe 145(1).

[61] L'intimé n'a pas exploré les implications de la décision *Martin* dans ses observations. L'intimé juge que la décision *Martin* n'est pas pertinente en l'espèce étant donné qu'elle ne traite pas de la question de savoir si l'agent d'appel a compétence pour entendre sur le fond un appel interjeté en vertu du paragraphe 146(1).

[62] L'appelant est d'avis que la décision *Sachs*, sur laquelle s'est appuyé l'intimé, n'est pas pertinente étant donné que dans cette affaire, l'agent de SST n'a émis aucune instruction et a plutôt décidé d'accepter une PCV de l'employeur. L'intimé estime pour sa part que la décision *Sachs* est pertinente, puisqu'en l'espèce, l'agent de SST Noel aurait pu décider d'accepter une PCV de l'employeur, mais il ne l'a pas fait.

[63] Je ne crois pas que je puisse appliquer le raisonnement du juge Rothstein de façon telle que cela me permettrait de conclure que je puisse émettre une instruction relative à une contravention en vertu du paragraphe 145(1) à l'égard d'une question dont l'agent de SST n'a pas tenu compte. Le raisonnement dans *Martin* ne peut être poussé au point de dire qu'il conviendrait d'affirmer qu'un agent d'appel jouit d'un pouvoir illimité d'émettre des instructions complètement nouvelles en vertu du paragraphe 145(1). Je ne suis pas habilité à émettre une instruction se rapportant à une situation que l'agent de SST n'a pas examinée, ou qu'il a examinée, mais à l'égard de laquelle il a ensuite décidé de ne pas émettre d'instruction relative à une contravention et de recevoir une PCV de la part de l'employeur. De plus, si des problèmes découlent de la mise en application d'une instruction, il ne s'agit pas de sujets dont l'agent a tenu compte ou dont il pourrait avoir tenu compte au départ, et ce ne sont donc pas des sujets qui peuvent faire l'objet d'une nouvelle instruction.

[64] Premièrement, on peut affirmer que la décision *Martin* ne contredit pas la décision *Vancouver Wharves* et qu'elle n'a pas vraiment pour effet d'accroître le pouvoir de l'agent d'appel décrit dans *Vancouver Wharves*. L'instruction émise en vertu du paragraphe 145(1), dont il est question dans *Martin* se rapportait à la même situation de fait -- la même question en litige -- que l'instruction initiale en vertu du paragraphe 145(2) visait à rectifier. Le juge Rothstein a jugé que le problème ne comportait pas suffisamment de risques pour constituer un danger et qu'il y avait eu une erreur quant au choix de la disposition pertinente de la part de l'agent de SST.

[65] Dans *Vancouver Wharves*, l'agent de sécurité n'a pas choisi la contravention qui s'appliquait à la situation, et dans *Martin*, l'agent de SST a géré la situation en se prévalant des pouvoirs que lui confère un autre article du Code. Il est vrai que dans *Vancouver Wharves*, la disposition que l'on aurait mieux fait de citer était un autre article du Règlement auquel, en vertu du même article du Code, soit l'article 125, on doit se conformer, alors que dans *Martin*, il aurait été préférable de citer le paragraphe 145(1) plutôt que le paragraphe 145(2) du Code. On pourrait retenir l'interprétation de la décision *Martin* selon laquelle l'instruction de l'agent de SST a été modifiée en citant le paragraphe 145(1) plutôt que le paragraphe 145(2). Dans les deux cas, le danger demeurerait le même; aucun nouveau danger n'a été constaté en appel.

[66] Si le fait d'avoir substitué le paragraphe 145(2) au paragraphe 145(1) peut être qualifiée de nouvelle instruction plutôt que de modification, un deuxième raisonnement très différent pourrait être fait pour justifier le point de vue selon

lequel *Martin* n'est pas une décision marquante pour ce qui est d'accroître les pouvoirs de l'agent d'appel, soit qu'une instruction en vertu du paragraphe 145(1) constitue une [traduction] « mesure de réserve » (« back-up ») nécessaire à l'égard d'une instruction en vertu du paragraphe 145(2), mais qu'une nouvelle instruction en vertu du paragraphe 145(1) ne constitue pas une [traduction] « mesure de réserve » nécessaire pour une instruction en vertu du paragraphe 145(1). Le cas *Martin* peut être distingué du présent cas, car le juge Rothstein y examinait la question de savoir ce qui pouvait être fait lorsqu'une instruction relative à un danger n'était pas confirmée par un agent d'appel. Une instruction relative à un danger diffère d'une instruction relative à une contravention. Il y a plusieurs risques dans le lieu de travail. Certains sont élevés et représentent un « danger » au sens du Code, et d'autres sont de moindre importance et ne constituent pas un « danger ». Un faible risque entraînant une violation des dispositions du Code ou de son Règlement est traité au moyen d'une instruction relative à une contravention. S'il n'y a rien de précis dans les règlements détaillés pris en application du Code qui corresponde à un faible risque, une instruction relative à une contravention peut être fondée sur un manquement à l'obligation générale et non assujettie au Règlement qui est imposée à l'employeur en vertu de l'article 124 ou, peut-être, à l'obligation générale imposée à l'employé en vertu du paragraphe 126(1) :

124. L'employeur veille à la protection de ses employés en matière de santé et de sécurité au travail.

126(1) L'employé au travail est tenu :

c) de prendre les mesures nécessaires pour assurer sa propre santé et sa propre sécurité, ainsi que celles de ses compagnons de travail et de quiconque risque de subir les conséquences de ses actes ou omissions;

[67] Un agent de SST se trouvant dans un lieu de travail pour y effectuer une inspection ou une enquête observera probablement un grand nombre de contraventions potentielles. L'agent de SST n'est pas tenu de donner suite à toutes ces contraventions au moyen d'une poursuite ou d'une instruction. L'agent de SST a le pouvoir discrétionnaire de se concentrer sur les contraventions importantes, soit, habituellement, celles présentant un risque élevé. L'agent de SST a aussi le pouvoir discrétionnaire de déterminer les mesures qui seront les plus efficaces dans les circonstances pour dissuader les parties se trouvant dans le lieu de travail de se livrer à des pratiques inférieures aux normes. L'agent de SST peut donner des conseils, faire une mise en garde, accepter une PCV, émettre des instructions ou déposer une poursuite.

[68] Si, de l'avis d'un agent de SST, un danger est assorti d'un risque suffisamment élevé, cet agent émettra une instruction relative à un danger. Mais il se peut qu'il ait surévalué le risque. Ce risque n'est peut-être pas assez élevé pour que l'on puisse parler de danger au sens de la définition plutôt complexe du Code. Dans le cas d'un appel à l'encontre d'une instruction relative à un danger, comme l'audience d'appel est une audience *de novo*, l'agent d'appel peut recevoir des éléments de preuve qui ne se trouvaient pas à la disposition de l'agent de SST lorsqu'il a évalué le risque.

Si l'agent d'appel en arrive à la conclusion qu'il n'y a pas de danger, l'instruction relative à un danger sera annulée. Mais cela est problématique, car il pourrait arriver qu'un risque important soit présent dans le lieu de travail et doive être géré. Si l'agent d'appel ne peut émettre une instruction relative à une contravention au lieu d'une instruction relative à un danger, cela serait contraire à l'objet du Code :

122.1 La présente partie a pour objet de prévenir les accidents et les maladies liés à l'occupation d'un emploi régi par ses dispositions.

[69] La définition de la notion de « sécurité » figurant au paragraphe 122(1) du Code renvoie à des risques qui sont des dangers et à des risques qui n'en sont pas :

« sécurité » Protection contre les dangers liés au travail;

[en anglais : “safety” means protection from danger and hazards arising out of, linked with or occurring in the course of employment;]

[C'est moi qui souligne]

[70] Un employé n'est pas [traduction] « en sécurité » juste parce que l'on a déterminé qu'il n'y a pas de danger. Un employé peut quand même avoir besoin de protection contre des dangers à faible risque.

[71] La capacité qu'a un agent d'appel d'émettre une instruction relative à une contravention lorsqu'une instruction relative à un danger ne convient pas est une mesure [traduction] « de réserve » ou [traduction] « à sûreté intégrée » (« fail safe »). Si l'agent d'appel n'avait pas ce pouvoir, l'agent de SST n'oserait peut-être pas émettre une instruction relative à un danger, étant conscient de la nature du « tout ou rien » d'une telle instruction et de l'impossibilité de se rabattre sur un autre recours.

[72] Il existe un grand nombre de contraventions potentielles qu'un agent de SST peut recenser; beaucoup plus qu'il n'y a de risques constituant des « dangers ». La logique veut qu'il y ait beaucoup plus de faibles risques que de risques élevés. Cela est un principe accepté dans la pratique de la préservation de la santé et de la sécurité au travail. De fait, une obligation générale comme celle prévue à l'article 124 doit être imposée étant donné que des règlements ne peuvent pas traiter expressément de tous les risques possibles. Un agent de SST donnera possiblement beaucoup plus d'instructions relatives à des contraventions que d'instructions relatives à des dangers. Si une instruction relative à une contravention est annulée en appel, il pourrait en avoir d'autres qui seront accueillies. Le but d'une instruction est de motiver une partie évoluant dans un lieu de travail à prendre des mesures appropriées et à demeurer à l'affût des risques pour la SST. Si toutes les instructions relatives à des contraventions sont rejetées en appel, l'agent de SST pourra fort probablement retourner dans un lieu de travail problématique et y observer de nombreuses autres contraventions relatives à des faibles risques, ce qui pourrait motiver une partie évoluant dans ce lieu de travail à prendre la SST au sérieux. En termes simples, il existe plus de [traduction] « mesures de réserve »

pour les instructions relatives aux contraventions que pour celles se rapportant à des dangers.

[73] En conclusion, même si l'on peut soutenir qu'en vertu des conclusions de la décision rendue par la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Martin*, un agent d'appel a le pouvoir d'émettre une instruction relative à une contravention en vertu du paragraphe 145(1) lorsqu'une instruction relative à un danger émise en vertu des paragraphes 145(2) ou (2.1) fait l'objet d'un appel et est annulée, je considère qu'un agent d'appel n'est pas habilité, par ailleurs, à émettre une instruction complètement nouvelle en vertu du paragraphe 145(1) relativement à une question que l'agent de SST n'a pas examinée; à une question qu'il a examinée, mais qui n'a pas servi de fondement à une instruction, ou encore à une question relative à l'application de l'instruction de l'agent de SST. Dans ce dernier cas, le Code prescrit que l'agent de SST doive poursuivre l'enquête plus à fond et émettre d'autres instructions ou déposer une poursuite. Rien dans le Code ne donne à penser que le rôle de l'agent d'appel consiste à surveiller l'ensemble du processus de mise en application des instructions.

Les instructions devraient-elles être modifiées en fonction de la demande de l'appelant?

[74] Après avoir tiré ces conclusions au sujet de ma compétence et mes pouvoirs, il reste néanmoins à déterminer si l'appelant demande la modification d'une instruction ou s'il cherche plutôt à obtenir une ou des nouvelles instructions en vertu du paragraphe 145(1), ou les deux. Lorsque l'appelant demande que des éléments soient ajoutés à une instruction existante, cela constitue-t-il une demande de modification de l'instruction, ou est-ce que l'instruction modifiée équivaudrait à émettre une nouvelle instruction? Je dois examiner de plus près la demande faite par l'appelant.

[75] Celui-ci allègue ce qui suit :

1. L'agent de SST Noel aurait dû indiquer expressément dans son instruction que celle-ci portait sur [traduction] « l'utilisation dangereuse » du monte-charge Genie servant à l'inspection du pont;
2. Il aurait dû aussi déclarer expressément dans l'une des instructions initiales qu'un nouveau RESCR devait être préparé, avec la participation du représentant de la SST, M. Rudavsky;
3. L'agent de SST Noel aurait dû émettre une instruction relative à une contravention en vertu du paragraphe 145(1) au motif que l'intimé a enfreint les dispositions de l'article 143 du Code en faisant de fausses déclarations dans la lettre du 11 avril 2013;
4. L'intimé a contrevenu aux dispositions de l'alinéa 125(1)z) (bien que l'appelant n'ait pas précisé la nature de la réaction attendue);
5. Un courriel destiné à l'appelant était en fait une [traduction] « mesure de repréailles » et, par conséquent, contrevenait aux dispositions du Code (bien que l'appelant n'ait pas précisé la nature de la réaction attendue);

Point 1

[76] En ce qui concerne le point 1, l'appelant demande que [traduction] « qu'on ajoute à l'instruction no 3 une mention selon laquelle le Genie sur la pile du pont a été utilisé de façon dangereuse après l'accident du 17 avril 2012. » L'appelant demande que l'instruction no 3 soit modifiée de manière à y mentionner que [traduction] « TPSGC a pris des risques durant les réparations d'urgence, particulièrement en ce qui concerne le Genie installé sur la pile du pont, sans qu'aucune évaluation technique de la pile ait été effectuée ».

[77] L'appelant ne semble pas demander que l'on convertisse l'instruction no 3 en une instruction relative à un danger visée par le paragraphe 145(2) fondée sur [traduction] « l'utilisation dangereuse du Genie ». Dans ses observations écrites portant sur ce point-là, l'appelant invoque l'alinéa 125(1)y), qui se lit comme suit :

125. (1) Dans le cadre de l'obligation générale définie à l'article 124, l'employeur est tenu, en ce qui concerne tout lieu de travail placé sous son entière autorité ainsi que toute tâche accomplie par un employé dans un lieu de travail ne relevant pas de son autorité, dans la mesure où cette tâche, elle, en relève :

y) de veiller à ce que la santé et la sécurité des employés ne soient pas mises en danger par les activités de quelque personne admise dans le lieu de travail;

[78] L'instruction no 3 de l'agent de SST Noel se lit comme suit :

[Traduction] *Code canadien du travail* – Partie II, alinéa 125.(1)y)
L'employeur a omis de veiller à ce que la santé et la sécurité des employés ne soient pas mises en danger par les activités de toute personne qu'il admet dans le lieu de travail. Le 17 avril 2012, durant des activités de travail sous-traitées, un contrepoids retenu par un câble à un pont levant a été délogé et est tombé dans le lieu de travail. Des contractuels travaillaient sur le pont et étaient en train d'apporter des modifications de nature mécanique à sa structure. Lors d'une opération courante de levée de pont effectuée subséquemment, le contrepoids de 18,000 livres a été obstrué et délogé, et il est tombé sur la chaussée du pont.

[79] Si l'intimé se conforme à l'instruction existante et améliore ses politiques et ses pratiques concernant les risques que présentent les visiteurs pour ses employés dans le lieu de travail, cela engloberait les visiteurs futurs. Les instructions de l'agent de SST Noel comprennent celle [traduction] « de prendre des mesures pour empêcher la continuation de la contravention ou sa répétition . » L'agent de SST Noel ne fait pas mention expressément de l'activité du monte-charge Genie dans son instruction no 3. Je ne vois pas ce que l'on pourrait tirer du fait d'ajouter cette information.

[80] Dans la mesure où l'appelant souhaite qu'un constat de danger soit intégré au libellé de l'instruction, je crois que cela dépasse la finalité d'une instruction. Une instruction émise en vertu du paragraphe 145(1) est une ordonnance visant à obliger quelqu'un à se conformer à certaines dispositions du Code ou de son Règlement; il ne doit pas servir à faire des déclarations. L'appelant voulait que l'instruction soit modifiée de manière à ce qu'elle soit [traduction] « plus sévère » ou [traduction] « formulée de façon plus catégorique. »

[81] J'ai l'impression que l'appelant, et cela m'est révélé par ses questions et ses commentaires à l'audience, comprend mal, dans une certaine mesure, la finalité d'une instruction et, en fait, celle d'une loi à caractère réglementaire telle que le Code. L'objet premier d'une instruction et du Code est la dissuasion; elle vise à dissuader les gens de se livrer à des pratiques inférieures aux normes et à les inciter à réduire les risques de manière à protéger les employés. Il n'est pas de punir les gens pour leurs entorses à la morale, ni d'y accuser ou blâmer quiconque. J'avais l'impression que l'appelant voulait que l'instruction soit modifiée de manière à être plus [traduction] « punitive », ce qui ne correspond pas à l'objet d'une instruction.

[82] L'ajout d'une mention relative à l'absence d'une évaluation technique aurait pour effet de changer la nature de l'instruction puisque cela modifierait la nature du problème que l'instruction visait à rectifier. Cette partie de la demande de l'appelant va au-delà d'une modification. Il y a d'autres dispositions du Règlement pris en application du Code qui exigent que des évaluations techniques soient effectuées dans le cas de nouveaux travaux. Dans son témoignage, l'agent de SST Noel déclare qu'il a décidé de ne pas émettre d'instruction relative à d'autres contraventions qui pourraient être liées au monte-charge Genie. Je n'ai pas le pouvoir de commenter des activités, des questions ou des risques qui ne faisaient pas l'objet des instructions initiales. En l'espèce, l'appelant ne demande pas que l'on modifie une instruction et il veut plutôt obtenir une instruction portant sur une autre contravention.

Point 2

[83] L'appelant demande, en fait, que l'une des instructions de l'agent de SST soit modifiée de manière à [traduction] « y ajouter d'autres éléments ». L'appelant soutient qu'à la réunion du 4 février 2013, l'agent de SST Noel avait émis une « instruction verbale » pour qu'un nouveau RESCR soit préparé et que la participation du représentant de la SST M. Rudavsky soit assurée. L'instruction no 1 de l'agent de SST Noel se rapporte à la participation du représentant de la SST à l'enquête sur l'incident lié au pont :

[Traduction] *Code canadien du travail* – Partie II, alinéas 125(1)c) et 136(5)g), et *Règlement canadien sur la santé et la sécurité au travail*, alinéa 15.4(1)b)

L'employeur a omis d'assurer la participation d'un représentant des employés en matière de santé et de sécurité à une enquête sur un incident comportant des risques, survenu dans le lieu de travail. Le 17 avril 2012, un contrepoids retenu par un câble à un pont

levant et pesant environ 18,000 livres a été obstrué et délogé durant une opération courante de levée de pont et est tombé sur la chaussée du pont. L'employeur a tenu deux enquêtes immédiatement après l'incident. L'une de ces enquêtes a été réalisée par le gestionnaire régional, Santé et sécurité au travail, de TPSGC. L'autre enquête a été effectuée par une société de conseils engagée par l'employeur. Le *Code canadien du travail* prescrit qu'un représentant des employés en matière de santé et de sécurité dans le lieu de travail doit participer à toutes les enquêtes, études et inspections en matière de santé et de sécurité des employés. L'employeur a omis d'aviser le représentant des employés en matière de santé et de sécurité de la tenue ces deux enquêtes et d'assurer sa participation à celles-ci.

[84] L'appelant allègue que l'agent de SST Noel a émis une instruction verbale lors de la réunion du 4 février 2013 selon laquelle une nouvelle enquête devait être tenue et qu'un nouveau RESCR devait être préparé. Cela n'a pas été confirmé par le témoignage de l'agent de SST Noel. Le paragraphe 145(1.1) renvoie à une instruction verbale. Une telle instruction doit être consignée par écrit pour que l'appel puisse être interjeté ou pour servir de fondement à une poursuite, faute de quoi, elle n'est plus considérée comme une instruction. L'agent de SST Noel a décidé de ne pas exiger la tenue d'une nouvelle enquête ni la préparation d'un nouveau RESCR. Cela a du sens. Il ne serait plus utile de repartir à zéro alors que l'incident a eu lieu depuis si longtemps. À ce stade-ci, l'objet du Code serait rempli de façon optimale si l'on demandait à l'appelant d'examiner les documents d'enquête et de faire part de ses commentaires et recommandations. Lors de son témoignage, l'agent de SST Noel a mentionné que les discussions qui ont eu lieu lors de la réunion du 4 février 2013 étaient essentiellement fondées sur ce raisonnement. L'employeur a procédé en fonction de celui-ci. Je peux seulement présumer que soit l'appelant a mal compris l'objet de ces discussions, soit il n'était pas d'accord avec la façon dont l'agent de SST a exercé son pouvoir discrétionnaire pour déterminer la façon de procéder.

[85] Dans la mesure où l'appelant souhaite que l'instruction soit modifiée de manière à ce que l'on y exige la tenue d'une nouvelle enquête et la préparation d'un nouveau RESCR, cela n'aurait pu être accompli de manière pratique en février 2013 et c'est encore le cas maintenant.

[86] Tel que déjà mentionné, l'intimé ne conteste pas les instructions. L'intimé a par la suite fourni à l'appelant tous les rapports sur l'incident lié au pont et il a fait des démarches pour que l'appelant participe au processus d'enquête en lui demandant de commenter les rapports et de faire des recommandations. La question de savoir si cela a été ou non suffisant pour se conformer à l'instruction no 1 doit être tranchée par un agent de SST qui tiendra une enquête à ce sujet. Un agent d'appel n'est pas habilité à surveiller la manière dont on se conforme à une instruction. Même s'il peut sembler que l'appelant demande qu'une instruction soit modifiée, ce qu'il souhaite en réalité, c'est d'obtenir une instruction qui traiterait d'événements survenus longtemps après l'établissement de l'instruction initiale.

Point 3

[87] L'appelant demande qu'une nouvelle instruction soit émise relativement à la lettre de 11 avril 2013 envoyée par TPSGC à RHDC, dans laquelle on explique comment l'intimé s'est conformé aux instructions de l'agent de SST. L'appelant estime que certaines des déclarations figurant dans la lettre sont fausses et qu'elles constituent donc une violation de l'article 143 du Code, qui prescrit ce qui suit :

143. Il est interdit de gêner ou d'entraver l'action de l'agent d'appel ou de l'agent de santé et de sécurité dans l'exercice des fonctions que leur confère la présente partie, ou de faire à l'un ou à l'autre, oralement ou par écrit, une déclaration fautive ou trompeuse.

[88] L'appelant demande qu'une nouvelle instruction relative à une contravention visée par le paragraphe 145(1) soit émise. Aucune contravention liée à l'article 143 n'est mentionnée dans les instructions de l'agent de SST Noel. La présente affaire concerne un événement survenu longtemps après l'incident lié au pont, et non pas des contraventions ou des risques qui auraient existé au moment de l'incident. L'appelant demande que l'on émette une instruction concernant la manière dont l'employeur a donné suite aux instructions initiales. Si l'allégation de l'appelant voulant que de fausses déclarations aient été faites est le moins fondée, et je ne me prononce pas là-dessus, il incomberait alors à l'agent de SST d'enquêter à ce sujet. Dans son témoignage, l'agent de SST Noel affirme qu'il avait des réserves à l'égard de la lettre, mais qu'il avait décidé de ne pas y donner suite. L'appelant a mentionné que ce qu'il avait compris, c'était que l'agent de SST aurait voulu explorer cette question plus à fond, mais qu'il avait trop de travail et manquait de temps. L'énergie et le temps d'un agent de SST sont limités et il doit en faire le meilleur usage possible.

Point 4

[89] L'appelant soutient dans ses observations écrites que l'employeur a enfreint les dispositions de l'alinéa 125(1)z), lequel se lit comme suit :

125. (1) Dans le cadre de l'obligation générale définie à l'article 124, l'employeur est tenu, en ce qui concerne tout lieu de travail placé sous son entière autorité ainsi que toute tâche accomplie par un employé dans un lieu de travail ne relevant pas de son autorité, dans la mesure où cette tâche, elle, en relève :

z) de veiller à ce que les employés qui exercent des fonctions de direction ou de gestion reçoivent une formation adéquate en matière de santé et de sécurité, et soient informés des responsabilités qui leur incombent sous le régime de la présente partie dans la mesure où ils agissent pour le compte de l'employeur;

[90] L'alinéa 125(1)z) prescrit que de la formation doit être donnée aux superviseurs et gestionnaires. Dans ses observations, l'appelant allègue que les

superviseurs de l'employeur étaient formés, mais qu'en dépit de cela, ils avaient quand même [traduction] « contrevenu à la loi. »

[91] Comme l'appelant déclare que les superviseurs et gestionnaires étaient formés, il ne se trouve donc pas à alléguer que l'employeur a enfreint les dispositions de l'alinéa 125(1)z) et il s'ensuit qu'on ne peut affirmer qu'il demande une nouvelle instruction en vertu de cet alinéa. Il est difficile de savoir ce qu'il voulait obtenir en faisant cette allégation. Aucune violation de l'alinéa 125(1)z) n'a été invoquée avant ou durant l'audience. Aucun élément de preuve n'a été présenté à l'audience relativement à la formation que doivent recevoir les superviseurs ou gestionnaires en vertu du Code, et l'appelant n'a fourni aucune information sur une telle formation dans ses observations écrites. L'agent de SST Noel n'a pas invoqué de contravention à l'alinéa 125(1)z).

[92] Si je donnais une instruction en vertu du paragraphe 145(1) relativement à une contravention à l'alinéa 125(1)z) ce serait une instruction complètement nouvelle, puisqu'elle concernerait un manquement présumé de la part de l'employeur d'une nature différente de celle des manquements qui, à l'origine, ont fait l'objet d'une enquête de l'agent de SST, et je n'ai pas le pouvoir d'émettre une telle instruction. Aucun élément de preuve n'a été présenté à propos de la question de savoir en quoi les superviseurs et gestionnaires de l'employeur avaient [traduction] « contrevenu à la loi ». Toute instruction fondée sur cette allégation serait une instruction complètement nouvelle.

[93] De plus, par souci de justice, les questions qui surgissent pour la première fois dans des observations écrites après la tenue de l'audience ne devraient pas être explorées plus à fond par un agent d'appel.

Point 5

[94] Les observations écrites de l'appelant font mention d'un courriel que lui a envoyé un gestionnaire de TPSGC. L'appelant allègue que ce courriel était une [traduction] « mesure de représailles », ce qui, a-t-il laissé entendre, contrevient aux dispositions du Code.

[95] Selon l'article 133 du Code, les allégations de cette nature ne relèvent pas de la compétence d'un agent d'appel. Par conséquent, je ne vais pas commenter les observations de l'appelant à cet égard.

Décision

[96] Pour ces motifs, je confirme les instructions émises le 21 mars 2013 par l'agent de SST Noel.

Peter Strahlendorf
Agent d'appel