



# Tribunal de santé et sécurité au travail Canada

**Date :** 2016-09-02  
**Dossier :** 2015-24

**Entre :**

Gendarmerie royale du Canada, appelante

et

Paul Carter, demandeur

et

Association professionnelle de la police montée du Canada, intervenante

**Indexé sous :** *Gendarmerie royale du Canada et Carter*

**Affaire :** Demande d'autorisation de participer à la procédure à titre d'intervenant

**Décision :** La demande est rejetée.

**Décision rendue par :** M. Pierre Hamel, agent d'appel

**Langue de la décision :** Anglais

**Pour le demandeur :** Lui-même

**Pour l'appelante :** M<sup>e</sup> Michel Girard, avocat, ministère de la Justice du Canada, groupe du droit du travail et de l'emploi

**Référence :** 2016 TSSTC 13

## MOTIFS DE LA DÉCISION

[1] La présente décision se rapporte à une demande présentée par M. Paul Carter (le demandeur) visant à obtenir le statut d'intervenant dans le cadre du présent appel. La demande a été déposée auprès du Tribunal de santé et sécurité au travail Canada (le Tribunal) le 19 juin 2016.

### Contexte

[2] Le contexte factuel et procédural ayant mené à la demande de M. Carter peut se résumer comme suit. La Gendarmerie royale du Canada (la « GRC » ou l'« employeur ») a initialement déposé un appel en vertu du paragraphe 146(1) du *Code canadien du travail* (le « Code ») à l'encontre d'une instruction émise le 21 octobre 2015 par M. Bradley Tetarenko en qualité de représentant délégué par le ministre du Travail en vertu du Code (le « délégué ministériel »).

[3] Dans son instruction émise en vertu du paragraphe 145(1) du Code, M. Tetarenko énonce quatre (4) contraventions au Code. L'instruction faisait suite à son enquête sur les circonstances ayant causé le décès par balle de David Wynn, gendarme de la GRC et des blessures par balle à Derek Bond, gendarme auxiliaire, en janvier 2015.

[4] Il n'est pas nécessaire à ce moment-ci de décrire plus en détail les événements ayant mené à l'instruction; il convient cependant de noter que les contraventions que M. Tetarenko a constatées se rapportent pour la plupart au système de télécommunication de l'employeur qu'utilisent les agents dans l'exercice de leurs fonctions et à l'obligation qui incombe à l'employeur de mettre en œuvre des mesures préventives afin d'atténuer les risques liés à ce système. Toutefois, l'une des contraventions que M. Tetarenko a relevées est à l'origine de la demande en l'espèce et se lit comme suit : [traduction]

[...]

N° / N° 2

#### **Alinéa 125(1)y) – partie II du *Code canadien du travail***

Les gestes que le gendarme auxiliaire a posés le jour de l'événement semblent avoir excédé les tâches attendues d'un gendarme auxiliaire. L'employeur est tenu 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;

L'employeur doit recenser et évaluer les risques liés aux activités des gendarmes auxiliaires en consultation avec le comité d'orientation en matière de santé et de sécurité et prendre des mesures afin de s'assurer que les activités des

gendarmes auxiliaires ne créent aucun risque pour ceux-ci  
ou pour les membres de la GRC.

[c'est moi qui souligne]

[5] Après avoir pris connaissance de l'instruction par l'entremise de reportages dans les médias, le demandeur a d'abord déposé, le 16 mars 2016, une demande d'en appeler de l'instruction de M. Tetarenko. Le 11 mai 2016, le Tribunal a émis ma décision selon laquelle M. Carter n'avait pas le droit d'interjeter appel en vertu du paragraphe 146(1) du Code et que, par conséquent, il ne pouvait pas valablement saisir un agent d'appel en vertu de ce paragraphe. Par conséquent, j'ai refusé la demande de M. Carter d'en appeler de l'instruction. Les motifs à l'appui de ma décision sont énoncés dans une lettre de décision datée du 11 mai 2016.

[6] Le 19 juin 2016, M. Carter a présenté la demande faisant l'objet des présentes en vue d'obtenir le statut d'intervenant. M. Carter réside à Revelstoke, en Colombie-Britannique et participe à titre de gendarme auxiliaire au Programme des gendarmes auxiliaires de la GRC. L'appelante a été informée de la demande le 27 juin 2016. La GRC s'oppose à la demande et a déposé ses observations le 21 juillet 2016. M. Carter a répondu le 24 juillet 2016.

[7] Pendant ce temps, une demande déposée par l'Association professionnelle de la police montée du Canada (l'« APPMC ») en vue d'obtenir le statut d'intervenante dans le cadre de l'appel a été accordée en partie. Les motifs de ma décision sont énoncés dans *Gendarmerie royale du Canada et Association professionnelle de la police montée du Canada*, 2016 TSSTC 10 (GRC et APPMC) et ont été rendus le 5 juillet 2016.

### **Observations du demandeur**

[8] Les motifs pour lesquels M. Carter souhaite obtenir le statut d'intervenant sont énoncés dans un courriel envoyé au Tribunal le 19 juin 2016 qui se lit comme suit :

[Traduction] Après un examen attentif du refus de l'agent d'appel Pierre Hamel d'entendre mon appel de la décision rendue dans l'affaire du détachement de St. Albert de la Gendarmerie royale du Canada, je demande le statut d'intervenant dans le cadre des présentes procédures. M. Hamel a incorrectement déclaré que la décision n'avait aucune incidence directe sur moi-même ou sur mes collègues gendarmes auxiliaires. L'instruction a eu une incidence directe sur notre capacité de remplir le rôle qui nous a été attribué et la réduction de la formation et de l'équipement proposée aura une incidence directe sur ma sécurité et sur celle de mes collègues gendarmes auxiliaires. Une instruction ayant une incidence négative sur la sécurité des personnes présentes dans le lieu de travail à titre d'employé ou de bénévole doit être étudiée. La sécurité des gendarmes auxiliaires ne devrait pas être compromise

simplement parce que nous ne sommes pas des employés. Les examens et les évaluations de risque effectués jusqu'à présent n'ont pas tenu compte des gendarmes auxiliaires, ce qui rend ces examens et ces évaluations invalides. L'Association de la police montée a déployé beaucoup d'efforts pour supprimer le programme des gendarmes auxiliaires et aussi pour réduire la formation et l'équipement portés par ceux-ci; par conséquent, cette association n'a aucune crédibilité en matière de sécurité des gendarmes auxiliaires et ne peut pas agir à titre d'intimée dans une affaire mettant en cause des gendarmes auxiliaires.

Si les modifications prévues au programme des gendarmes auxiliaires se concrétisent et que l'on nous enlève notre équipement de sécurité et notre formation, nous avons l'intention de déposer une plainte ayant trait à un lieu de travail dangereux auprès de nos programmes d'indemnisation des accidentés du travail respectifs à l'encontre de la Gendarmerie royale du Canada. Une partie de la plainte concerne la décision portant sur le détachement de St. Albert de la Gendarmerie royale du Canada, qui a une incidence directe sur ma sécurité et sur celle de mes collègues gendarmes auxiliaires.

(sic partout)

### **Observations de la GRC (appelante et intimée dans la demande)**

[9] L'avocat de la GRC soutient que la véritable inquiétude exprimée par M. Carter à l'appui de sa demande de participation aux procédures d'appel concerne le processus d'examen du Programme des gendarmes auxiliaires qui est actuellement en cours. M. Carter souhaite contester la réduction proposée de la formation et de l'équipement et l'incidence qu'une telle réduction aurait sur sa sécurité et sur celle des autres gendarmes auxiliaires. L'avocat soutient que cette question se situe en dehors du champ d'application de l'instruction et de l'appel.

[10] Il renvoie à l'alinéa 146.2g) du Code et fait valoir que M. Carter n'a pas rempli le critère qui y est énoncé afin d'obtenir le statut d'intervenant dans la présente procédure d'appel. De toute évidence, M. Carter n'a pas les mêmes intérêts que l'appelante ou l'intervenante, qui est une condition préalable à l'obtention d'un tel statut (*Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (CN Rail)* et *James Poirier et Conférence ferroviaire Teamsters Canada*, TSSTC-08-018(I) (*CN Rail*)).

[11] L'avocat de la GRC conclut que M. Carter ne représente pas les intérêts des membres de la GRC en général et qu'il n'est pas un employé au sens du Code, comme l'agent l'appel l'a déjà établi. Enfin, l'avocat souligne le fait qu'aucun élément du dossier n'indique que M. Carter, qui réside à Revelstoke, en Colombie-Britannique, a le pouvoir de s'exprimer au nom des autres gendarmes auxiliaires, en

particulier les autres gendarmes auxiliaires du détachement de St. Albert, en Alberta.

[12] La GRC demande le rejet de la demande.

### **Réplique du demandeur**

[13] M. Carter soutient que la GRC s'est servie de l'incident de St. Albert et de la décision s'y rapportant pour justifier la suppression de certaines fonctions des gendarmes auxiliaires. La direction de la GRC a déclaré aux gendarmes auxiliaires et au public, par l'entremise des médias, que la décision de retirer les gendarmes auxiliaires de la circulation et de procéder à un examen du programme était attribuable à la fusillade qui avait eu lieu à Ottawa, en Ontario et à la fusillade de St. Albert au cours de laquelle le gendarme auxiliaire Bond a été blessé. M. Carter souligne que la GRC a fait de nombreuses déclarations aux médias selon lesquelles l'examen du programme est attribuable à des inquiétudes liées à la sécurité.

[14] Le demandeur soutient en outre que les gendarmes auxiliaires ont une relation employeur-employé avec la GRC. Toutes les tâches des gendarmes auxiliaires et toute leur formation ainsi que leur comportement pendant les heures de travail et après celles-ci sont régis par les politiques de la GRC. Il ajoute que la province de la Colombie-Britannique reconnaît les gendarmes auxiliaires comme des employés aux fins de l'indemnisation des accidentés du travail et fait référence à un procès-verbal de la commission d'indemnisation des accidentés du travail à cet effet.

[15] M. Carter souligne que ni la GRC ni l'APPMC n'agissent dans l'intérêt des gendarmes auxiliaires ou des collectivités qu'ils desservent. La décision dans le cadre de laquelle la GRC a justifié sa décision de limiter les tâches des gendarmes auxiliaires a eu un effet préjudiciable sur le Programme des gendarmes auxiliaires. Il faut aussi noter que l'APPMC n'est pas à l'heure actuelle le représentant accrédité des gendarmes réguliers et que, par conséquent, elle n'a pas un statut plus important qu'un gendarme auxiliaire dans le cadre de la présente affaire.

[16] Le demandeur indique qu'il agit à titre de gendarme auxiliaire individuel étant donné que la politique actuelle de la GRC interdit aux gendarmes auxiliaires de se doter d'une association les représentant. Contrairement aux membres réguliers, les gendarmes auxiliaires donnent de leur temps à titre gratuit pour servir nos collectivités et n'ont pas accès aux mêmes ressources que l'APPMC pour contester une politique qui viole une liberté fondamentale, soit la liberté d'association.

[17] Le demandeur est en désaccord avec la position de l'employeur selon laquelle seuls les gendarmes auxiliaires de St. Albert peuvent demander qu'une personne les représente alors qu'il est évident que la décision (l'instruction) a un effet direct sur tous les gendarmes auxiliaires au Canada. Il est important que les gendarmes auxiliaires puissent participer directement à l'audience du Tribunal étant

donné que la décision a un effet extrêmement préjudiciable sur le Programme des gendarmes auxiliaires de la GRC. Cette décision a amené la GRC à retirer la plupart des tâches et à rendre le programme inefficace eu égard à son but premier, soit de prévenir le crime et d'assurer la sécurité du public.

[18] M. Carter fait remarquer que par le passé, la direction de la GRC n'a pas tenu compte des inquiétudes des gendarmes auxiliaires concernant la sécurité. Il soutient que ceux-ci n'ont aucunement participé à l'évaluation des risques liés au programme qui a été effectuée récemment. Il mentionne la situation survenue en 1998 lorsque la direction de la GRC aurait vraisemblablement décidé de mettre fin à la formation sur la sécurité des gendarmes auxiliaires en Colombie-Britannique et de leur retirer leur équipement. La direction de la GRC a été informée du fait que cela augmenterait le risque auquel sont exposés les gendarmes auxiliaires.

[19] Le demandeur conclut en indiquant que les gendarmes auxiliaires devraient pouvoir participer au processus d'appel afin de défendre leurs intérêts et d'assurer leur sécurité. La décision a eu un effet catastrophique sur le Programme des gendarmes auxiliaires et il ne devrait pas revenir à la GRC ou à l'APPMC de présenter des arguments puisque ni l'une ni l'autre ne représente les intérêts des gendarmes auxiliaires ou des collectivités qu'ils desservent depuis 50 ans.

### **Analyse**

[20] Pour les motifs qui suivent, je suis d'avis que la demande doit être rejetée.

[21] La disposition du Code qui permet à une personne physique ou morale autre que les parties à l'appel de participer à la procédure d'appel se trouve à l'alinéa 146.2g) du Code et se lit comme suit :

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

[...]

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;

[c'est moi qui souligne]

[22] M. Carter n'a aucunement mentionné cette disposition et n'a présenté aucun argument qui justifierait l'octroi du statut d'intervenant en vertu de cette disposition.

[23] De toute évidence, la demande de M. Carter et les motifs qu'il expose à l'appui de cette demande ne sont pas visés par l'alinéa 146.2g). J'accepte l'argument de l'employeur selon lequel la demande de M. Carter ne parvient pas à remplir les exigences de cette disposition, étant donné qu'il souligne lui-même que ni l'appelante ni l'APPMC ne partagent les intérêts des gendarmes auxiliaires dans le cadre des présentes procédures. C'est en fait la raison première de sa demande. Par

conséquent, la demande ne peut pas être fondée sur cette disposition du Code (*CN Rail*).

[24] Cela dit, les agents d'appel ont un certain pouvoir discrétionnaire pour établir qui devrait être autorisé à participer à la procédure d'appel, dans le cadre de leur pouvoir général de diriger leur enquête et le processus d'audience. Le droit de participer sans restriction ou partiellement peut être accordé quand l'agent d'appel est d'avis que la participation d'une personne ou d'un groupe de personnes apportera une perspective utile étant donné les questions au cœur de l'appel et que cette participation l'aidera à accomplir sa tâche (*GRC* et *APPMC*).

[25] L'agent d'appel dans la décision *CP Rail* a sondé une partie de la jurisprudence portant sur la nature de l'intérêt requis pour qu'une personne physique ou morale puisse avoir l'autorisation d'intervenir dans une procédure légale à laquelle elle n'est pas partie. Dans la décision *Rothmans, Benson & Hedges Inc. c. Canada (Procureur général)*, (1990) 1 C.F. 74 (C.F.P.I.), citée par l'agent d'appel dans la décision *CN Rail*, au paragraphe 45, la Cour fédérale énonce ce qui suit :

Les considérations clés sont la nature de la question en jeu et la possibilité que la requérante contribue utilement au règlement sans que les parties immédiates soient victimes d'injustice.

[26] En appliquant ce critère, je suis d'avis qu'il n'existe aucune justification dans la présente affaire permettant d'accorder à M. Carter le droit de participer à la procédure d'appel dans le but indiqué. Pour les motifs qui suivent, je ne vois pas comment la participation du demandeur pourrait contribuer utilement à régler les questions centrales soulevées dans cet appel.

[27] Premièrement, il ressort des observations de M. Carter que son désaccord avec les changements apportés par la GRC à son Programme des gendarmes auxiliaires constitue la raison principale pour laquelle il demande à intervenir. Il n'est pas contesté que ces changements ont été apportés à la suite de certains incidents, y compris l'incident de St. Albert et l'instruction de M. Tetarenko actuellement en appel. Bien que l'on puisse conclure à l'existence d'un lien entre la révision du Programme des gendarmes auxiliaires et l'instruction, le motif pour lequel M. Carter souhaite intervenir et sa revendication débordent du cadre de l'appel en vertu du paragraphe 146.1(1) du Code.

[28] Le paragraphe 146.1(1) énonce la nature et la portée de l'enquête qui doit être menée dans le cadre d'un 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.

[c'est moi qui souligne]

[29] En vertu de cette disposition du Code, ma fonction consiste à établir si tous les aspects de l'instruction sont bien fondés en fait et en droit. Mon enquête doit porter sur les circonstances telles qu'elles existaient au moment où l'instruction a été émise, comme il est indiqué au paragraphe 146.1(1). Les arguments que le demandeur a présentés pour justifier sa participation aux procédures d'appel m'amèneraient à me pencher sur des faits survenus à la suite des circonstances ayant donné lieu à l'instruction, ce qui déborderait du cadre de l'appel.

[30] Mon enquête n'a pas pour but d'évaluer le caractère approprié ou suffisant des mesures que l'employeur a prises afin de se conformer à l'instruction. Cette question relève de la compétence du ministre du Travail, dans le cadre de son continuum d'application de la loi. Toutefois, il ressort de la demande et des observations de M. Carter que sa préoccupation première concerne le résultat de l'examen du Programme des gendarmes auxiliaires et son affirmation selon laquelle le programme, dans sa forme actuelle, menace la santé et la sécurité des gendarmes auxiliaires. Ces questions ne sont clairement pas visées par l'enquête exigée au paragraphe 146.1(1) du Code. Il ne conviendrait pas d'accorder au demandeur le droit de participer aux procédures d'appel en sachant d'ores et déjà que les questions qu'il souhaite aborder débordent du cadre de l'appel.

[31] J'ajouterais que la réplique de M. Carter, en particulier, a renforcé ma conclusion. Ses observations ont révélé qu'il préconise depuis un bon moment des changements au Programme des gendarmes auxiliaires de la GRC (au moins depuis 1998) et qu'il critique certaines caractéristiques du programme et la gestion de celui-ci par la GRC, comme l'omission de consulter les gendarmes auxiliaires avant d'apporter des changements au programme. Je suis persuadé qu'étant donné que cela constitue la base des arguments du demandeur, la participation de celui-ci aurait pour effet d'élargir indûment la portée de l'appel, ce que le Code ne permet pas de faire.

[32] Il convient de souligner que l'appel vise à établir si le délégué ministériel a eu raison d'émettre l'instruction à l'employeur, *dans les circonstances qui existaient au moment où l'instruction a été émise*. L'instruction faisant l'objet de l'appel relève un certain nombre de contraventions au Code. Dans ses observations, M. Carter n'a pas abordé les contraventions indiquées dans l'instruction et n'a pas expliqué comment sa participation m'aiderait à établir si l'instruction est bien fondée compte tenu des circonstances qui existaient au moment où l'instruction a été émise. Le fondement de sa demande ne m'aide pas à résoudre la question.

Manifestement, sa demande vise plutôt à contester le bien-fondé des changements que la GRC a apportés ultérieurement au Programme des gendarmes auxiliaires, une question qui ne m'a pas été soumise dans le cadre de l'appel. Ainsi, la participation de M. Carter nous amènerait à nous aventurer indûment dans un tout autre débat que celui faisant l'objet de l'appel, soit le bien-fondé de l'instruction. Je suis aussi d'avis que le fait de lui accorder le droit de participer pour de tels motifs serait injuste pour la GRC, soit la partie étant directement touchée par l'instruction, en forçant celle-ci à aborder des questions qui dépassent la portée de l'appel.

[33] De plus, la demande de M. Carter devrait être refusée étant donné que la question soumise à mon attention n'est pas régie par le Code. En effet, le Code ne s'applique pas à la relation de bénévolat entre la GRC et les gendarmes auxiliaires. Comme je l'ai établi dans ma décision du 11 mai 2016, le Programme des gendarmes auxiliaires est un programme bénévole qui n'est pas visé par le Code étant donné l'absence d'emploi. Cette décision n'est pas contestée par les parties à la demande. M. Carter reconnaît ce fait dans ses observations et renvoie à un procès-verbal de la commission d'indemnisation des accidentés du travail de la Colombie-Britannique selon lequel les gendarmes auxiliaires seraient des « employés » aux fins de la *Workers Compensation Act* de cette province, ce qui, par voie de conséquence nécessaire, renforce clairement leur statut de non-employés.

[34] L'article 122.1 du Code stipule ce qui suit :

**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.

[c'est moi qui souligne]

[35] Je suis persuadé que le fait de permettre à M. Carter de participer à l'appel pour les motifs qu'il énonce à l'appui de sa demande constituerait une reconnaissance implicite du statut d'employé et du fait que le Programme des gendarmes auxiliaires est directement assujéti au Code, comme un programme d'emploi. Il est clair que le but qu'il vise en demandant à participer est de contester les changements que la GRC a apportés au Programme des gendarmes auxiliaires. S'aventurer dans ce débat signifierait que les gendarmes auxiliaires bénéficient des protections en matière de santé et de sécurité accordées aux employés fédéraux assujettis au Code, alors qu'ils n'en bénéficient pas.

[36] Un programme de bénévolat est l'antithèse d'un programme d'emploi de par ses caractéristiques fondamentales, soit l'absence de rémunération et l'absence d'éléments de subordination juridique ou de dépendance entre les parties. Les gendarmes auxiliaires sont libres de s'inscrire au Programme et d'y participer. Quand ils y participent, ils agissent de toute évidence sous les ordres de la direction de la GRC et conformément aux règles d'engagement dans ce programme. Le contraire serait illogique. Je reconnais la valeur du temps et des efforts que certains citoyens consacrent bénévolement au programme; c'est une façon louable de servir

la collectivité. Ces citoyens sont toutefois libres de cesser de participer au programme si les conditions ne leur conviennent plus. Ces caractéristiques distinguent fondamentalement un engagement entièrement bénévole d'une relation d'emploi. Le Code régit la relation d'emploi et non l'engagement bénévole.

[37] Comme je l'ai indiqué dans ma décision du 11 mai 2016, le Programme des gendarmes auxiliaires est soulevé en vertu de la disposition du Code établissant l'obligation de chaque employeur d'assurer la sécurité des personnes à qui il donne accès au lieu de travail; il s'agit de la disposition qui, selon M. Tetarenko, a été violée. Cela ne signifie pas que ces personnes acquièrent par la suite les droits et les obligations énoncés dans le Code.

[38] Enfin, je suis d'accord avec la GRC pour dire qu'aucun renseignement dans le dossier ne permet d'établir que M. Carter s'exprime au nom d'un groupe de personnes ayant un intérêt direct commun à l'égard des questions soulevées dans l'appel. M. Carter réside en Colombie-Britannique et n'a aucun lien apparent avec le détachement de St. Albert ou avec les circonstances survenues en janvier 2015 ayant causé la mort d'un membre de la GRC et des blessures par balle à un gendarme auxiliaire. Comme le demandeur l'affirme lui-même dans ses observations, il agit pour son propre compte à titre de particulier participant au Programme des gendarmes auxiliaires. Si j'autorisais M. Carter à participer à la procédure d'appel aux fins qu'il a indiquées, il n'y aurait aucune raison pour laquelle tous les gendarmes auxiliaires du pays ne pourraient pas faire valoir le même droit, un résultat impensable et ingérable. Le Parlement a clairement exprimé son intention au paragraphe 146.1(1) du Code : les appels doivent être traités sans délai et de manière sommaire. Dans les circonstances, il serait inapproprié d'exercer mon pouvoir discrétionnaire en faveur de M. Carter et je ne vois aucune raison de le faire.

### **Décision**

[39] La demande est rejetée.

Pierre Hamel  
Agent d'appel