

Occupational Health
and Safety Tribunal Canada



Tribunal de santé et
sécurité au travail Canada

Date : 2019-04-30
Dossier : 2019-14

Entre :

Air Canada, demanderesse

et

Association internationale des machinistes et des travailleurs de l'aérospatiale, section locale 2323,
intimée

Indexé sous : *Air Canada c. Association internationale des machinistes et des travailleurs de
l'aérospatiale, section locale 2323*

Affaire : Demande de suspension de la mise en œuvre d'une instruction émise par
une représentante déléguée par le ministre du Travail

Décision : La demande de suspension est accordée.

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

Langue de la décision : Anglais

**Pour la
demanderesse :** M^{me} Rosalind H. Cooper, avocate, Fasken Martineau
DuMoulin S.E.N.C.R.L., s.r.l.

Pour l'intimée : M. Rob Penyk, Association internationale des machinistes et des travailleurs
de l'aérospatiale, section locale 2323

Référence : 2019 TSSTC 10

MOTIFS DE LA DÉCISION

[1] Les présents motifs concernent une demande déposée par Air Canada (l'employeur) aux termes du paragraphe 146(2) du *Code canadien du travail* (le *Code*) afin d'obtenir une suspension de la mise en œuvre d'une instruction émise le 21 février 2019 par M^{me} Elizabeth Porto, en qualité de représentante déléguée par le ministre du Travail (la déléguée ministérielle).

[2] L'instruction a été émise à l'encontre d'Air Canada conformément au paragraphe 145(1) du *Code* et se lit comme suit :

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)

[Traduction] Le 13 février 2019, la représentante déléguée par le ministre du Travail soussignée a procédé à une inspection dans le lieu de travail exploité par Air Canada, un employeur assujéti à la partie II du *Code canadien du travail*, et sis au C.P. 6002 (Aire de trafic et bagages), TORONTO AMF, Mississauga (Ontario) L5P 1B4, ledit lieu de travail étant parfois connu sous le nom d'Air Canada – Aire de trafic et bagages.

Ladite représentante déléguée par le ministre du Travail est d'avis qu'une contravention à la disposition suivante de la partie II du *Code canadien du travail* a été commise :

No/No : 1

Alinéa 125(1)(k) – Partie II du *Code canadien du travail*

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, de veiller à ce que les véhicules et l'équipement mobile que ses employés utilisent pour leur travail soient conformes aux normes réglementaires.

Paragraphe 14.9(1) – *Règlement canadien sur la santé et la sécurité au travail*

L'appareil de manutention motorisé qui est utilisé régulièrement à l'extérieur doit être muni d'un toit ou d'une autre structure pour protéger l'opérateur des intempéries qui présentent un risque pour sa santé ou sa sécurité.

L'employeur a omis de veiller à ce que l'appareil de manutention motorisé, qui est utilisé régulièrement à l'extérieur, soit muni d'un toit ou d'une autre structure pour protéger l'opérateur des intempéries, comme la neige, la pluie, la pluie verglaçante et la grêle. (La liste des appareils de manutention motorisés devant être munis d'un toit ou d'une autre structure est jointe à l'annexe A.)

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 le **30 avril 2019** au plus tard.

De plus, il vous est ORDONNÉ PAR LES PRÉSENTES, en vertu de l'alinéa 145(1)(b) de la partie II du *Code canadien du travail*, de prendre, dans le délai imparti par la représentante déléguée par le ministre du Travail et au plus tard le **30 avril 2019**, les mesures pour empêcher la continuation de la contravention ou sa répétition.

Émis à Toronto (Ontario) le 21 février 2019.

(s) Elizabeth Porto
Représentante déléguée par le ministre du Travail

[3] Le 22 mars 2019, la demanderesse a présenté un avis d'appel conformément au paragraphe 146(1) du *Code* et a simultanément déposé une demande de suspension de l'instruction jusqu'à ce qu'une décision sur le fond de l'appel ait été rendue.

[4] La demande a été entendue par téléconférence le 15 avril 2019. Peu avant la téléconférence, le Tribunal a reçu la réponse de l'intimée à l'appel, qui traitait également de la demande de suspension. J'ai entendu les observations verbales des deux parties et j'ai donné à la demanderesse l'occasion de répondre brièvement aux observations par écrit, puisque les observations de l'intimée avaient été déposées peu avant le début de la téléconférence. La réplique de la demanderesse a été reçue le 17 avril 2019.

[5] Les parties ont été informées de ma décision d'accorder la suspension le 18 avril 2019, les motifs devant suivre. J'ai rendu ma décision après avoir dûment examiné les observations des parties et la documentation déposée pour appuyer la demande. Je rends par les présentes les motifs de ma décision.

Contexte

[6] Dans le but de comprendre les questions soulevées dans la présente demande, je décrirai brièvement le contexte factuel ayant mené à l'instruction, décrit dans le rapport d'inspection de la déléguée ministérielle et l'avis d'appel.

[7] Le 13 février 2019, la déléguée ministérielle s'est présentée au lieu de travail de l'aire de trafic et bagages d'Air Canada à Toronto dans le but de procéder à une inspection. Le dossier indique qu'il n'y a pas eu d'incident, de refus de travailler ou d'autre événement ayant amené la déléguée ministérielle au lieu de travail.

[8] Pendant l'inspection, la déléguée ministérielle a noté que l'employeur disposait d'appareils de manutention motorisés non couverts, plus particulièrement des chariots à bagages sans toit, malgré les intempéries (pluie verglaçante et poudrerie). La déléguée ministérielle a conclu que l'utilisation de tels appareils dans des intempéries constituait un risque à la sécurité des

conducteurs et nuisait à l'utilisation sécuritaire du chariot (possibilité de gel de l'accélérateur, de la pédale de frein et du volant). Par conséquent, la déléguée ministérielle a noté une contravention au paragraphe 14.9(1) du *Règlement canadien sur la santé et la sécurité au travail* (le *Règlement*).

[9] Avant d'émettre son instruction, la déléguée ministérielle a consulté des conseillers du Programme du travail, compte tenu du fait que l'instruction allait probablement avoir une incidence sur l'employeur à l'échelle nationale. Au cours de l'examen de l'historique de conformité de l'employeur relativement à l'application du paragraphe 14.9(1) du *Règlement*, la déléguée ministérielle a fait état de situations antérieures au cours desquelles Air Canada s'est volontairement conformée à ce paragraphe par l'entremise d'une Promesse de conformité volontaire (PCV), à Winnipeg et à Montréal. La déléguée ministérielle a également mentionné une décision touchant Air Canada, rendue en 1997 (Décision n° 97-007, rendue par un agent régional de sécurité – prédécesseur aux agents d'appel) qui a conclu que le paragraphe 14.9(1) du *Règlement* s'appliquait aux chariots à bagages et exigeait qu'ils comportent un « toit ou une autre structure » afin de protéger les employés, puisque « [d]émontrer qu'aucune intempérie [ne] présente un risque pour la santé ou la sécurité d'un opérateur de tracteur est une tâche difficile, sinon impossible, à accomplir. »

[10] La déléguée ministérielle a par la suite émis son instruction le 21 janvier 2019, assortie d'une date de conformité établie au 30 avril 2019. La mesure corrective que l'employeur doit prendre pour se conformer à l'instruction et aux exigences du paragraphe 14.9(1), soit de munir les chariots d'un « toit ou d'une autre structure », constitue une tâche considérable puisqu'elle vise les 113 chariots à bagages et les 86 chargeurs à tapis roulant qui devraient être modifiés en conséquence. Comme il est indiqué dans le rapport d'inspection de la déléguée ministérielle et comme elle l'a expliqué au cours de la téléconférence, la date de conformité du 30 avril 2019 était la date la plus éloignée possible aux termes de la Politique de conformité du Programme du travail. Cette date a également été fixée en tenant compte de la présomption selon laquelle un agent d'appel pourrait modifier la date de conformité, comme il est indiqué à la page 11 du rapport de la déléguée ministérielle :

[Traduction] Il a également été recommandé d'ajuster la date de conformité des 14 jours indiqués dans la DPO de conformité (marque de bonne foi) pour donner [à Air Canada] suffisamment de temps pour formuler un plan d'action et le présenter au TSSTC dans le cas où elle souhait modifier la date de conformité de l'instruction.

[11] Bref, il est indiscutable qu'il n'était pas possible qu'Air Canada se conforme à l'instruction et au paragraphe 14.9(1) du *Règlement* dans le délai fixé par la déléguée ministérielle.

Analyse

[12] Le pouvoir conféré à un agent d'appel d'accorder une suspension de la mise en œuvre d'une instruction repose sur le paragraphe 146(2) du *Code* :

146(2) À moins que l'agent d'appel n'en ordonne autrement à la demande de l'employeur, de l'employé ou du syndicat, l'appel n'a pas pour effet de suspendre la mise en œuvre des instructions.

[13] Les agents d'appel ont un très grand pouvoir discrétionnaire pour déterminer si une suspension doit être accordée (*Brink's Canada ltée. c. Childs et Unifor*, 2017 TSSTC 4; *Agence canadienne d'inspection des aliments c. Alliance de la Fonction publique du Canada*, 2013 TSSTC 36). Cette discrétion doit être exercée d'une façon qui appuie les objectifs du *Code* et dépend largement du contexte dans lequel l'instruction est émise et de ses conséquences sur les activités de l'employeur. De ce fait, chaque cas dépend d'un ensemble de faits qui lui sont propres. La jurisprudence du Tribunal a établi un critère comprenant divers facteurs que les agents d'appel doivent prendre en considération lorsqu'ils traitent une demande de suspension. Ces facteurs fournissent un cadre analytique approprié pour les agents d'appel afin d'exercer leur pouvoir discrétionnaire dans chaque cas (*S.G.T. 2000 Inc. c. Teamsters Québec, local 106*, 2012 TSSTC 15, au paragraphe 5). Énoncé au départ par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Manitoba (P.G.) c. Metropolitan Stores Ltd.* [1987] 1 RCS 110, le critère est fondé sur les facteurs suivants :

1. Le demandeur doit démontrer à la satisfaction de l'agent d'appel qu'il s'agit d'une question sérieuse à traiter et non pas d'une plainte frivole et vexatoire.
2. Le demandeur doit démontrer que le refus par l'agent d'appel de suspendre la mise en œuvre de l'instruction lui causera un préjudice important.
3. Le demandeur doit démontrer que dans l'éventualité où la suspension était accordée, des mesures seront adoptées pour assurer la santé et la sécurité des employés ou de toute autre personne admise dans le lieu de travail.

[14] J'examinerai chaque facteur, un par un, comme il est requis.

La question à trancher est-elle sérieuse plutôt que frivole ou vexatoire?

[15] L'employeur observe que les motifs de l'appel sont sérieux et ne sont pas frivoles ni vexatoires. Air Canada soutient que le paragraphe 14.9(1) du *Règlement* ne s'applique pas à l'appareil de manutention motorisé en question et qu'il n'est pas nécessaire d'installer des structures de protection. Le paragraphe est rédigé d'une manière exigeant une analyse précise pour savoir si les intempéries auxquelles l'opérateur serait exposé sont dangereuses pour sa santé ou sa sécurité, en tenant compte également des mesures d'atténuation que l'employeur a mises en place pour ces conditions météorologiques.

[16] L'intimée observe que le paragraphe 14.9(1) s'applique aux chariots à bagages et aux chargeurs à tapis roulant afin d'offrir une protection cruciale aux opérateurs contre les intempéries. L'intimée observe qu'à Montréal, Air Canada est conforme à ce paragraphe et que tous les chariots sont couverts.

[17] Sous le titre *Protection contre les intempéries*, le paragraphe 14.9(1) du *Règlement* se lit comme suit :

14.9 (1) L'appareil de manutention motorisé qui est utilisé régulièrement à l'extérieur doit être muni d'un toit ou d'une autre structure pour protéger l'opérateur des intempéries qui présentent un risque pour sa santé ou sa sécurité.

[18] Selon moi, le premier critère a été respecté. Il est prématuré d'évaluer le bien-fondé de l'appel et d'établir si le paragraphe 14.9(1) s'applique à l'appareil en question. Cette question est au cœur du bien-fondé de l'appel. Cependant, il n'est pas inapproprié que l'agent d'appel évalue les motifs et la justification de l'employeur pour appuyer l'appel afin d'évaluer si l'appel est sérieux plutôt qu'abusif ou frivole.

[19] Comme il a été mentionné à plusieurs reprises, le seuil du premier critère est plutôt bas, et je suis d'avis que la cause de l'employeur est raisonnablement défendable relativement à l'application du paragraphe 14.9(1). Je note que le paragraphe 14.9(1) semble viser la protection des employés relativement à *leur exposition* à des intempéries. Les conclusions de la déléguée ministérielle sont principalement fondées sur ses observations selon lesquelles c'est plutôt le caractère sécuritaire du chariot qui est compromis par les intempéries (potentiel de gel de l'accélérateur, de la pédale de frein et du volant), ce qui à son avis pourrait constituer une situation dangereuse pour les employés. Il serait selon moi possible de débattre de la question à savoir si le paragraphe 14.9(1) vise à régler ce type de danger. D'autres dispositions du *Code* et du *Règlement* peuvent imposer des obligations à l'employeur à ce sujet, mais le présent dossier ne porte pas sur cette question.

[20] L'employeur ajoute que l'établissement de la probabilité que l'exposition de l'employé aux intempéries constitue un risque pour la santé ou la sécurité de l'opérateur relève de la preuve et exige une évaluation des risques, en tenant compte d'autres mesures d'atténuation prises par l'employeur. Je ne considère pas que cet argument est frivole ou vexatoire.

[21] Ces questions ne semblent pas avoir été traitées directement dans la Décision n° 97-007. Je réitère que je ne fais aucune constatation relativement à ces questions; toutefois, je n'ai aucune raison de considérer que les observations sont frivoles ou vexatoires ou qu'elles équivalent à une tactique dilatoire indue visant à éviter la conformité.

[22] Selon moi, le premier facteur du critère a été respecté.

La demanderesse subira-t-elle un préjudice important si la mise en œuvre de l'instruction n'est pas suspendue?

Observations de la demanderesse

[23] La demanderesse souligne qu'il y a 113 chariots à bagages au total. Si l'instruction n'est pas suspendue, il sera possible d'installer une cabine sur 103 de ces chariots, mais pas sur 10 d'entre eux, lesquels devront être remplacés ou faire l'objet d'une solution technique. De même, 86 chargeurs à tapis roulant devraient être modifiés. L'installation de la solution fabriquée sur les appareils prendrait, en moyenne, dix heures par appel, ce qui représente un temps d'installation total de 1 890 heures. Le fait de retirer ces appareils du service pour l'installation de la solution fabriquée donnerait lieu à des interruptions et aurait une incidence sur les activités, y compris les vols à destination et en partance de l'aéroport de Toronto, ce qui causerait un préjudice à Air Canada.

[24] Le coût total de l'installation de la solution sur les 103 chariots à bagages et les 86 chargeurs à tapis roulant serait d'environ 1 414 718,91 \$. Le coût de remplacement des 10 chariots à bagages serait d'environ 578 840,00 \$. Même si elle avait gain de cause à la suite de l'appel, la demanderesse ne serait pas en mesure de recouvrer ces coûts considérables ni les délais et ressources consacrées au respect de l'instruction. De plus, l'appel serait théorique.

[25] Les délais de livraison de la solution fabriquée à partir du moment de la commande seraient de 6 à 8 mois pour certains chariots à bagages. Il serait donc impossible de respecter l'instruction au plus tard à la date limite du 30 avril 2019. Air Canada soutient que l'incapacité ou l'impossibilité de respecter le délai prescrit justifie la suspension. De plus, l'impossibilité de respecter le délai prescrit signifie qu'Air Canada serait tenue de retirer du service tout appareil qui n'a pas été adapté avant le 30 avril 2019 ou ne peut pas l'être, de sorte qu'il lui serait impossible de poursuivre ses activités de manière efficace et de respecter l'horaire des vols. Cette situation causerait un préjudice important à Air Canada.

[26] Si Air Canada ne retire pas les appareils qui n'ont pas été modifiés au plus tard à la date limite ou ne peuvent pas l'être, elle sera réputée avoir omis de se conformer à l'instruction et pourrait être assujettie à des sanctions, ce qui est grave.

[27] Enfin, Air Canada n'aura pas suffisamment de temps pour évaluer adéquatement si l'ajout d'un toit ou d'une autre structure de protection à l'équipement ajoutera de nouveaux risques dans le lieu de travail.

Observations de l'intimée

[28] L'intimée fait valoir que l'employeur n'a démontré aucune intention de commencer à planifier le respect de l'instruction depuis son émission, le 21 février 2019. Les délais étaient adéquats pour commander les unités ou les cabinets de chariots, et l'employeur aurait dû lancer le processus au lieu de compter sur son gain en appel.

[29] L'intimée fait état, une fois de plus, de la situation prévalant à Montréal, où Air Canada utilise des appareils couverts, ce qui démontre que la demanderesse connaît ses obligations aux termes du *Règlement*.

[30] L'intimée suggère également un certain nombre de mesures que l'employeur aurait pu prendre pour respecter l'instruction, notamment transférer à Toronto les chariots couverts d'autres emplacements, réparer les chariots couverts qui en ont besoin ou utiliser leurs cabines pour des chariots similaires (puisque'il y avait, au 6 avril 2019, 21 nouveaux chariots dans la zone d'indisponibilité à long terme) ou acheter des chariots neufs ou usagers d'autres organisations.

[31] En ce qui concerne les coûts, l'intimée insiste sur le fait qu'Air Canada se trouve actuellement dans une période de croissance rapide et de rentabilité et que, puisqu'elle doit tout de même commander de nouveaux appareils, la demanderesse pourrait envisager la possibilité d'ajouter des unités couvertes à ses prochains achats.

Réplique de la demanderesse

[32] Dans sa réplique, la demanderesse souligne que l'objectif même d'une suspension est d'éviter la mise en œuvre d'une instruction jusqu'à ce qu'une décision sur le fond de l'appel ait été rendue, en raison des coûts considérables des mesures et de l'impossibilité de les appliquer dans le délai prescrit.

[33] La suggestion que les chariots puissent être transférés à Toronto à partir d'autres emplacements aurait pour effet de retirer à ces autres emplacements des appareils nécessaires à leurs activités. De plus, le nombre de chariots couverts en attente de réparations est, à l'heure actuelle de 7, et non de 21, ce qui est, en tout état de cause, insuffisant pour se conformer à l'instruction. Les chariots hors d'état de service sont en attente de pièces qui pourraient ne pas être disponibles.

[34] La demanderesse ajoute qu'il existe actuellement un nombre limité de chariots ouverts usagés sur le marché, que les unités disponibles ne répondent pas nécessairement aux besoins d'Air Canada et que des risques imprévus pourraient se présenter si des appareils différents étaient simplement ajoutés à la flotte.

Décision relative au deuxième facteur du critère

[35] Les observations de la demanderesse me convainquent.

[36] D'abord, j'accepte l'affirmation de la demanderesse selon laquelle modifier les appareils pour assurer leur conformité n'est pas une tâche facile compte tenu du nombre de chariots à bagages et de chargeurs à tapis roulant touchés. Ainsi, j'accepte également l'affirmation de la demanderesse relativement à l'incidence qu'aurait le refus d'une suspension sur les activités d'Air Canada. Puisqu'il est impossible de respecter la date de conformité, un refus de la suspension pourrait faire en sorte qu'Air Canada se retrouve en contravention de l'instruction et du *Règlement* et fasse l'objet de poursuites relativement à ces deux contraventions. Air Canada ne souhaite pas contrevenir à ces obligations en continuant d'utiliser les appareils visés par l'instruction. Il est donc clair qu'une telle situation aurait une incidence importante sur les activités de la demanderesse, notamment en causant des retards dans les vols, ce qui pénaliserait la demanderesse et les membres du public qui prennent l'avion.

[37] La demanderesse a soulevé la question du coût des mesures à prendre. Les coûts, à eux seuls, n'ont pas été acceptés par les agents d'appel comme un facteur valable pour accorder une suspension, en l'absence de tous autres facteurs à prendre en compte. Or, les coûts dont il est question ici sont objectivement considérables et l'adaptation des appareils ou l'achat d'appareils neufs ou usagers constitue un processus long et exigeant comprenant plusieurs étapes et facteurs à prendre en compte, conduisant ainsi la demanderesse à dépasser largement la date de conformité fixée par la déléguée ministérielle.

[38] Dans la décision *Ville d'Ottawa (OC Transpo) c. Norman MacDuff*, 2013 TSSTC 27 (*Ville d'Ottawa*), la question des coûts financiers (16 millions de dollars) pour doter les autobus d'OC Transpo d'équipement supplémentaire afin de protéger les chauffeurs contre les agressions

par des passagers a été invoquée parmi les facteurs à prendre en compte pour accorder la suspension. Je suis d'accord avec l'affirmation de l'agent d'appel sur ce point :

[20] Pour ce qui est du deuxième critère, celui du préjudice important si l'instruction n'est pas suspendue, je considère que la demanderesse a démontré de façon convaincante les coûts potentiels de la conformité à l'instruction. M. MacDuff qualifie de « modestes » ces coûts par rapport au budget total de la Ville. C'est peut-être vrai en termes de pourcentage, mais cela ne me paraît pas une façon valable d'évaluer la répartition des dépenses municipales. Je suis d'accord avec le conseiller juridique de la demanderesse pour dire que les coûts de mise en œuvre des mesures correctives dont il a été question avec l'agent de SST seraient considérables.

[21] Cela dit, je suis conscient que des agents d'appel ont soutenu dans le passé que des coûts financiers ou de simples inconvénients ne suffisaient pas à respecter le critère du préjudice important. Cependant, les coûts financiers potentiels en l'espèce sont considérables et dépassent le simple inconvénient. À mon avis, la perspective que la demanderesse engage des coûts exorbitants relativement à une conclusion qu'elle conteste et qui, comme c'est le cas dans n'importe quel appel, pourrait ou non être maintenue, mérite que l'on s'y arrête.

[C'est moi qui souligne]

[39] Je suis donc d'avis que les mesures qu'Air Canada doit prendre pour se conformer entièrement à l'instruction sont considérables et que les ressources et le temps exigés pour se mettre en conformité dépassent le simple inconvénient.

[40] Pour ce qui est de l'incidence de l'instruction sur les activités de l'employeur, en tenant compte du fait que l'utilisation de chariots à bagages et de chargeurs à tapis roulant ne comportant pas de toit ni de toute autre structure semble être en place, du moins dans le cas des activités d'Air Canada à Toronto, depuis des décennies (depuis 82 ans selon les observations de la demanderesse), je suis d'accord avec l'opinion exprimée par l'agent d'appel au paragraphe 22 de la décision *Ville d'Ottawa* :

[22] La demanderesse considère que l'instruction est vague et qu'elle manque de précision. Elle soutient que les mesures à prendre pour respecter ses modalités ne sont pas claires. Selon la demanderesse, ce manque de précision pourrait lui causer un préjudice en l'exposant à des sanctions sévères en cas de non-conformité, alors même qu'elle n'aurait pas compris les mesures qu'elle devait prendre. Je souscris d'autant plus à cet argument que le délai accordé à la demanderesse pour se conformer à une instruction lourde de conséquences est court. J'estime qu'il est irréaliste de penser qu'on puisse changer en profondeur des pratiques de longue date en l'espace de quatre semaines et qu'essayer de le faire imposerait un grand stress à la demanderesse et au réseau de transport en commun. À ce sujet, le conseiller juridique a fait référence à une décision précédente du Tribunal, où la perturbation de pratiques de longue date a été prise en considération dans l'octroi d'une suspension. Bien que les faits diffèrent sensiblement, je considère tout de même comme pertinent l'argument sous-jacent dans cette affaire. (Bell Canada, 2010 TSSTC 16).

[C'est moi qui souligne]

[41] Deuxièmement, j'évalue également la nature de l'instruction par rapport au préjudice allégué subi par la demanderesse. L'instruction ne porte pas sur une situation de danger où la santé et la sécurité des employés peuvent être compromises et où des mesures pour corriger le danger doivent être prises immédiatement. Dans la décision *Les transports nationaux du Canada Limitée*, 2013 TSSTC 15, j'ai exprimé l'opinion suivante :

[23] Le but de l'instruction est également un facteur dont je tiens compte dans ma décision d'accorder la suspension en l'espèce. Nous avons affaire à une instruction qui exige que la société établisse un comité local de santé et de sécurité, par opposition à une instruction émise en présence d'une situation dangereuse ou visant à corriger une violation du *Code* ou de ses règlements qui peuvent mettre en danger la santé et la sécurité des travailleurs. Dans ces derniers cas, je suis d'avis qu'une suspension ne devrait être accordée que pour des raisons impérieuses et exceptionnelles. Cela étant dit, je ne veux pas réduire l'importance des comités locaux de santé et de sécurité et je reconnais que la participation des employés à des questions liées à la santé et à la sécurité dans leur lieu de travail est l'un des piliers du régime conçu en vertu du *Code*. Cependant, je crois que la gravité relative de l'infraction et de ses conséquences est un facteur pertinent à prendre en compte pour évaluer le préjudice causé aux parties et exercer le pouvoir discrétionnaire prévu au paragraphe 146(2).

[42] J'ai aussi appliqué ce raisonnement dans la décision *Termontré Montréal Inc. c. Syndicat des Débardeurs, SCFP, section locale 375 et Syndicat des Vérificateurs, ILA section locale 1657*, 2015 TSSTC 7, au paragraphe 30. La déléguée ministérielle a mentionné la Décision n° 97-007, qui semble appuyer son instruction, mais son rapport n'indique pas que la ministre ou ses délégués cherchent activement à faire appliquer cette décision, du moins pour les activités d'Air Canada à Toronto, jusqu'à l'inspection de la déléguée ministérielle en 2019. Autrement dit, compte tenu des circonstances décrites dans le dossier du Tribunal, il ne semble pas que la situation exige que des mesures correctives soient prises dans les plus brefs délais afin d'assurer une protection contre un risque ou un danger précis. Il n'y a pas de doute que l'employeur doit se conformer aux exigences réglementaires relativement à ses appareils; cependant, dans le contexte actuel et dans le délai indiqué dans l'instruction et compte tenu de la contestation de l'instruction, cela causerait un préjudice important à la demanderesse.

[43] Troisièmement, la date de conformité en elle-même cause un problème, puisque l'information dans le dossier indique qu'il est impossible de la respecter. Comme je l'ai déjà mentionné, compte tenu du nombre d'appareils exigeant une solution fabriquée ou technique pour être conformes, il n'y a pas de doute qu'il est impossible pour la demanderesse d'être conforme avant le 30 avril 2019. La déléguée ministérielle a établi la date en mentionnant que l'agent d'appel pouvait la repousser si Air Canada était en mesure de [traduction] « présenter un plan d'action raisonnable » pour devenir conforme. Cependant, la déléguée ministérielle a confirmé pendant la téléconférence que, selon elle, tous les appareils indiqués dans son instruction (199 appareils) devaient être modifiés afin d'être conformes aux termes du *Règlement*, c'est-à-dire qu'ils doivent avoir un toit ou une autre structure, avant le 30 avril 2019.

[44] Le problème dans l'approche de la déléguée ministérielle est qu'un agent d'appel n'a pas le pouvoir de modifier une instruction, y compris la date de conformité, à cette étape hâtive des

procédures d'appel. Le pouvoir d'un agent d'appel de modifier la date de conformité découle des pouvoirs de l'agent d'appel énoncés au paragraphe 146.1(1) du *Code* :

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]

[45] Ces pouvoirs peuvent uniquement être exercés dans le cadre de l'enquête sommaire « sur les circonstances ayant donné lieu [...] aux instructions [...] et sur la justification de celles-ci », comme il est indiqué dans le préambule de ce paragraphe, c'est-à-dire sur le bien-fondé de l'appel. Ces pouvoirs sont accessoires à la compétence de l'agent d'appel pendant son enquête et dans la gestion de l'appel. Autrement dit, un agent d'appel pourrait rejeter l'appel en raison de son bien-fondé et confirmer que l'employeur contrevient à une disposition du *Code* ou du *Règlement*, mais il pourrait modifier le délai de conformité conformément à l'article 146.1 si la preuve démontre des motifs suffisants pour le faire.

[46] Il existe un certain nombre de décisions dans lesquelles les agents d'appel ont modifié la date de conformité d'une instruction, y compris les décisions récentes suivantes : *Handlex Inc. (Re)*, 2010 TSSTC 8; *J.E. Culp Transport*, 2012 TSSTC 20; *Robert Q's Airbus Inc.*, 2013 TSSTC 9; *Air Georgian Limited*, 2015 TSSTC 6; et *Air Canada*, 2016 TSSTC 9. Il importe de noter que, dans toutes ces causes, la modification de la date de conformité a été ordonnée à la suite d'une enquête d'un agent d'appel portant sur l'appel lui-même *et* en raison du fait que l'employeur avait accepté le bien-fondé de l'instruction et qu'il contestait uniquement le délai qu'il devait respecter. Le pouvoir de redressement décrit à l'alinéa 146.1(1)(a) du *Code* pouvait donc être utilisé par l'agent d'appel. Ce n'est pas le cas ici, puisque la demanderesse conteste vivement le bien-fondé de l'instruction et l'application du paragraphe 14.9(1) du *Règlement* aux chariots à bagages et aux chargeurs à tapis roulant énumérés dans la liste jointe à l'instruction. Cela signifie qu'une enquête relative à l'appel exigée au titre du paragraphe 146.1(1) du *Code* devra avoir lieu avant que je puisse exercer mes pouvoirs de redressement.

[47] Bref, à cette étape, la suspension prévue aux termes du paragraphe 146(2) du *Code* est la seule option offerte à un agent d'appel pour dégager l'employeur de son obligation de se conformer à l'instruction dans le délai prescrit, puisqu'il est, selon moi, impossible de modifier les conditions de l'instruction à cette étape préliminaire.

[48] Pour tous ces motifs, je conclus que la demanderesse a satisfait au deuxième facteur du critère et a démontré qu'elle subirait un préjudice considérable si la suspension n'était pas accordée.

Quelles mesures seront mises en place pour assurer la santé et la sécurité des employés ou de toute autre personne admise sur le lieu de travail si la suspension est accordée?

Observations de la demanderesse

[49] La demanderesse fait valoir qu'elle n'a pas été informée de plaintes à ce sujet de la part des travailleurs, que ce soit directement ou par l'intermédiaire du comité de santé et de sécurité au travail. La demanderesse souligne que l'instruction a été émise après que la déléguée ministérielle ait décidé de procéder à une inspection fondée sur une discussion avec un employé qui l'a approchée pendant son dîner à l'aéroport de Toronto.

[50] La demanderesse met l'accent sur le fait qu'il n'y a pas eu d'incident où des opérateurs ont été exposés à des intempéries alors qu'un toit ou une autre structure était requis pour les protéger.

[51] La demanderesse s'engage de plus à prendre les mesures suivantes en attendant le résultat de l'appel :

- Des vêtements et articles de protection supplémentaire continueront d'être mis à la disposition des opérateurs;
- Lorsque des conditions météorologiques particulièrement mauvaises, Air Canada continuera d'ajuster ses activités pour en tenir compte;
- Air Canada continuera de surveiller attentivement et d'évaluer les conditions de travail associées à la météo, et d'autres mesures de sécurité seront mises en œuvre compte tenu de l'évolution des conditions;
- Air Canada continuera d'encourager ses employés à signaler leurs préoccupations relatives à la météo à leurs superviseurs;
- Air Canada donnera de l'information à ses employés relativement aux risques associés aux conditions météorologiques.

[52] La demanderesse souligne également que, puisque la plupart des conditions mentionnées par la déléguée ministérielle sont liées aux conditions hivernales, il n'est pas urgent de se conformer à l'instruction en attendant le résultat de l'appel puisque l'hiver a maintenant pris fin.

Observations de l'intimée

[53] L'intimée appuie les mesures proactives de la déléguée ministérielle pour assurer la conformité au *Code* et au *Règlement*. Lorsqu'ils utilisent des chariots non couverts, les opérateurs sont exposés à des blessures potentielles causées par des débris volants (blessure aux yeux), des granules de glace et la pluie verglaçante (blessure aux yeux), la chaleur extrême, le froid extrême, la glace, la neige et la grêle, le soleil, les vents extrêmes et la conduite sous la pluie. Les opérateurs ne sont actuellement pas protégés contre ces éléments.

[54] Pendant les froids et chaleurs extrêmes, l'employeur n'ajoute pas toujours des pauses à l'horaire, particulièrement pendant les périodes très occupées (comme les Fêtes et les vacances d'été) étant donné que le service de planification du travail est loin des zones de travail. L'équipement de protection individuelle est souvent inadéquat et n'offre pas la même protection

qu'un chariot couvert. Le comité de santé et sécurité local recommande une protection pour les yeux, mais la recommandation n'est pas mise en œuvre. Pendant les mois d'hiver et les froids extrêmes, les employés peuvent devoir travailler dans des zones éloignées et sans abri pendant de longues périodes (2 à 3 heures).

[55] L'intimée observe également que l'employeur n'a pas suivi les mesures de prévention pour gérer les risques, telles qu'elles sont énoncées à l'article 19.5 du *Règlement*. Le fait d'ajouter un toit aux chariots éliminerait ces risques.

[56] L'intimée met l'accent sur le fait que des incidents surviennent même s'ils ne sont pas signalés à la direction pour documenter la blessure. Il y a eu des cas d'engelure et d'exposition au froid et des incidents évités de justesse parce que la vue de l'opérateur avait été compromise par la forte neige, la pluie verglaçante ou le vent.

Décision au sujet du troisième critère

[57] Les observations de l'employeur relativement à la protection actuelle des employés dans la situation qui nous occupe me convainquent.

[58] L'instruction fait suite à une inspection « spécifique » de la déléguée ministérielle qui ne résulte pas d'un refus de travailler, d'une plainte d'un employé ou d'un incident particulier. La déléguée ministérielle a observé que, en raison de la poudrerie et de la pluie verglaçante, plusieurs chariots non couverts étaient couverts de glace (pédales de frein et volants). Je note que la déléguée ministérielle n'a pas estimé nécessaire ou justifié d'émettre une « instruction sur le danger » conformément au paragraphe 145(2) du *Code*, ce qui aurait obligé l'employeur à prendre des mesures correctives immédiates pour régler la situation observée. Selon moi, cela indique que le statu quo peut se poursuivre, sous réserve de toutes les dispositions et protections existantes en vertu du *Code* et du *Règlement*, jusqu'à ce que les mesures ordonnées dans l'instruction émises soient prises.

[59] Je tiens également compte des conditions saisonnières qui ont poussé la déléguée ministérielle à émettre son instruction, soit la poudrerie, la pluie verglaçante et la glace. Alors que le mois de mai s'amorce au moment où j'écris les présents motifs, il est peu probable que les risques énumérés par M^{me} Porto se présentent à court ou à moyen terme. Je ne rejette pas les intempéries d'autres types mentionnées par l'intimée qui peuvent se présenter pendant les mois d'été ou d'automne. Cependant, elles sont de nature différente de celles de février 2019 et, selon moi, il est possible de les atténuer adéquatement.

[60] Par conséquent, pour prendre une décision relativement à la suspension en attendant la décision sur le bien-fondé de l'appel, je suis d'avis que la santé et la sécurité des employés seront protégées par le statu quo, puisque ce mode d'opération est en place à l'aéroport de Toronto depuis plusieurs décennies. Dans les circonstances, je crois que, compte tenu de toutes les autres obligations de l'employeur en vertu du *Code* visant à éliminer ou à réduire les risques et de la capacité des employés d'exercer leurs droits, y compris le droit de refuser de travailler, si les conditions le justifient, la santé et la sécurité des employés seraient protégées en attendant la résolution définitive de l'appel.

[61] Compte tenu de ce qui précède, j'en arrive à la conclusion que la demanderesse a satisfait au troisième facteur du critère. Cela étant dit, j'ai décidé d'intégrer dans mon ordonnance les engagements de la demanderesse mentionnés dans ses observations afin d'assurer la sécurité des opérateurs à titre de conditions de la suspension.

[62] En résumé, j'ai conclu que la demanderesse avait répondu au critère à trois facteurs établi dans la jurisprudence du Tribunal, c'est-à-dire que l'appel n'est pas frivole ni vexatoire, que la demanderesse subirait un préjudice important si l'instruction n'était pas suspendue, compte tenu des circonstances qui ont mené à l'instruction, y compris la date établie par la déléguée ministérielle pour la conformité, et finalement que la santé et la sécurité des employés sont protégées en attendant l'audience sur le bien-fondé de l'appel, y compris les conditions imposées à la demanderesse dans la présente ordonnance.

Décision

[63] Pour les motifs précités, la demande de suspension de la mise en œuvre de l'instruction donnée par M^{me} Elizabeth Porto le 21 février 2019 est accordée aux conditions suivantes :

1. L'employeur, Air Canada, doit informer immédiatement les comités de santé et de sécurité au travail de la suspension de l'instruction;
2. L'employeur doit immédiatement informer par écrit les employés des risques associés aux intempéries et rappeler aux employés qui utilisent les appareils de manutention motorisés mentionnés dans l'instruction l'existence de leur droit de signaler à leur superviseur toute préoccupation relativement aux conditions météorologiques touchant l'utilisation de ces appareils, y compris leur droit de refuser de travailler, s'ils considèrent que l'utilisation de ces appareils les expose à une situation constituant une menace imminente ou sérieuse à leur santé ou à leur vie;
3. Comme il s'est engagé à le faire dans ses observations relatives à la demande actuelle, l'employeur doit continuer, en attendant l'appel :
 - i. de fournir des vêtements et des articles supplémentaires adéquats afin de protéger les employés contre l'exposition à des intempéries pouvant être dangereuses pour leur santé et leur sécurité;
 - ii. d'ajuster les activités afin de tenir compte des conditions météorologiques particulièrement mauvaises qui seraient probablement dangereuses pour la santé et la sécurité des opérateurs; et
 - iii. de continuer de surveiller attentivement et d'évaluer les conditions de travail associées à la météo et de mettre en œuvre des mesures de sécurité adéquates compte tenu de l'évolution des conditions.

[64] La suspension sera en vigueur jusqu'à la décision définitive relativement à l'appel.

Pierre Hamel
Agent d'appel