

CODE CANADIEN DU TRAVAIL
PARTIE II
SÉCURITÉ ET SANTÉ AU TRAVAIL

Révision en vertu de l'article 146
de la Partie II du Code canadien du travail,
d'une instruction donnée par un agent de sécurité

Requérant :

Halterm Limited
Halifax (Nouvelle-Écosse)
Représenté par :
M. Anthony McGuinness, capitaine
Vice-président
et
Association des employeurs maritimes
Halifax (Nouvelle-Écosse)
Représenté par :
M. Robert L. Lacroix
Vice-président

Partie intéressée :

M. Mickey Proude
Président et agent syndical
Association internationale des débardeurs, section locale de Halifax
Halifax (Nouvelle-Écosse)

Mis en cause :

M. Ron P. Thibault
Agent de sécurité
Travail Canada

Agent régional
de sécurité :

M. Serge Cadieux
Travail Canada

Une audience a eu lieu le 27 novembre 1991 à Halifax (Nouvelle-Écosse).

Historique

Les faits relatifs à cette affaire se présentent comme suit. Le 13 septembre 1991, le bureau de district de Travail Canada à Halifax est avisé qu'un accident grave s'est produit au quai C à la société Halterm Limited, lieu connu sous le nom de Terminal Conteneurs Halterm. L'accident impliquait une chargeuse frontale conduite par M. Jim Rose, employé du port, et un camion remorque conduit par M. Howard McDonald, employé de la société Conrad's Transport. Des témoins ont décrit les circonstances de l'accident dans des déclarations écrites. On avait

demandé à M. Rose de charger un conteneur dans un camion de la société Conrad. Le camion devait arriver sous peu à un endroit déterminé du Terminal. M. Rose soulève le conteneur et recule la chargeuse à l'endroit où doit se placer le camion. M. McDonald arrive, gare son camion à l'endroit déterminé et descend régler les dispositifs de verrouillage sur la plate-forme. A peu près au même moment, la chargeuse frontale s'avance vers le camion, transportant le conteneur suspendu dans les airs. Lorsque la chargeuse s'approche de la plate-forme, les roues arrière se soulèvent, la chargeuse bascule vers l'avant, et M. McDonald est blessé.

En réponse à l'avis d'accident, l'agent de sécurité Ron Thibault, accompagné d'un autre agent de sécurité, mène l'enquête relativement à cette affaire, au cours de laquelle il obtient plusieurs mesures et photographies. L'agent de sécurité recueille des renseignements sur la formation des employés et la politique de l'employeur en matière de sécurité.

L'agent de sécurité a tenté à maintes reprises de déterminer qui représenterait l'employeur au cours de l'enquête. Il a également discuté du rôle du comité de sécurité et de santé dans les enquêtes sur les accidents.

Le 7 octobre 1991, l'agent de sécurité donne une instruction à la société Halterm Limited. L'instruction porte sur quatre points précis qui seront abordés séparément dans ma décision.

Décision

Au début de l'audience, M. Lacroix met en question, par objection préliminaire, la participation du syndicat dans des procédures du genre. M. Lacroix déclare que les questions qui seront soulevées et résolues au cours de l'audience doivent faire l'objet de discussions entre l'agent de sécurité et le requérant. Il est d'avis que le Code ne stipule nulle part que le syndicat doit participer aux procédures, étant donné que l'instruction ne le touche pas directement.

On répond à M. Lacroix que, bien que l'instruction de l'agent de sécurité s'adresse dans le cas présent à l'employeur, une révision par l'agent régional de sécurité pourrait avoir des conséquences directes pour ce qui concerne la sécurité des employés touchés par l'instruction. Puisque le processus de révision par l'agent régional de sécurité est soumis aux règles d'impartialité et d'équité des procédures, tous ceux qui sont directement touchés par la décision de l'agent régional de sécurité peuvent et devraient participer à une telle enquête. A ce moment, le sujet est considéré clos.

L'instruction de l'agent de sécurité relève quatre infractions au Code et au règlement d'application.

ACCIDENT ET FORMATION

Il faut d'abord décider si le premier point de l'instruction constitue une infraction. Il se lit comme suit :

L'équipement mobile sera utilisé conformément aux marches à suivre décrites dans le guide du fabricant à l'intention du conducteur. Ces marches à suivre seront suivies et surveillées de façon appropriée, conformément au paragraphe 125(q) de la partie II du Code canadien du travail [sic] et de l'article 14.33 de la partie XIV, «Manutention et entreposage des matériaux», Règlement du Canada sur l'hygiène et la sécurité au travail.

L'alinéa 125(q) du Code stipule ce qui suit :

125. 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 :

- (q) d'offrir à chaque employé, de la manière réglementaire, l'information, la formation, l'entraînement et la surveillance nécessaires pour assurer sa sécurité et sa santé;

L'article 14.33 de la partie XIV, «Manutention et entreposage des matériaux», du Règlement du Canada sur l'hygiène et la sécurité au travail stipule ce qui suit :

14.33 Lorsque l'appareil mobile se déplace avec une charge soulevée ou suspendue, le conducteur de l'appareil doit s'assurer que la charge est transportée aussi près que possible du sol ou du plancher, et celle-ci ne peut en aucun cas être transportée à une hauteur plus élevée que :

- (a) le centre de gravité de l'appareil mobile qui la supporte;
- (b) le point où l'appareil mobile qui la supporte devient instable.

L'article 14.33 de la partie XIV, «Manutention et entreposage des matériaux», du Règlement du Canada sur l'hygiène et la sécurité au travail contredit manifestement l'alinéa 125(q) du Code. Comme l'a fait remarquer M. Lacroix lors de l'audience, cet article décrit une directive à l'intention du conducteur de l'appareil. On en retrouve le fondement législatif aux alinéas 126(1)(b) et (c) du Code et non à l'alinéa 125(q) invoqué dans l'instruction.

Il existe au point un de l'instruction une contradiction entre les deux dispositions mentionnées. La première disposition concerne la responsabilité de l'employeur de fournir la formation et l'entraînement à l'employé, tandis que la seconde porte sur la responsabilité qu'a l'employé de respecter la procédure réglementaire. La contradiction résulte du fait que l'agent de sécurité tient l'employeur entièrement responsable d'une erreur commise par un employé, qui constitue en elle-même une infraction à la norme réglementaire.

L'agent de sécurité a déclaré dans son témoignage qu'il voulait aborder l'obligation qu'a l'employeur d'offrir une formation supplémentaire au conducteur de l'appareil, après la formation initiale reçue par l'employé. Le paragraphe 14.23(1) du Règlement prévoit ce qui suit à l'égard de la formation du conducteur :

14.23 (1) L'employeur doit prévoir pour chaque conducteur d'appareil de manutention des matériaux la formation et l'entraînement nécessaires quant à la marche à suivre relative à :

- (a) l'inspection de l'appareil;
- (b) l'approvisionnement en carburant, s'il y a lieu;

(c) l'utilisation sûre et correcte de l'appareil.

Le point un de l'instruction de l'agent de sécurité se fonde sur le fait que le conducteur de la chargeuse frontale a commis une erreur au cours de la manoeuvre, erreur qui a causé l'accident. Selon l'agent de sécurité, l'accident est la conséquence du manque de formation de l'employé. L'employeur doit donc être tenu responsable parce qu'il n'a pas fourni à cet employé la formation additionnelle nécessaire.

Les mesures et les photographies prises après l'accident corroborent la déclaration écrite de M. Joe Newell, vérificateur de conteneurs vides au Terminal en question. Sur la foi de ces éléments de preuve, on peut raisonnablement supposer que la chargeuse frontale a avancé en direction du camion avec le conteneur suspendu très haut dans les airs. Ensuite, au cours de la manoeuvre, le mât fut incliné vers l'avant et les pistons déployés jusqu'à l'extension maximale de 32,5 pouces. C'est donc lors du déplacement vers l'avant que la chargeuse a basculé et blessé M. McDonald. La cause première de l'accident est donc la hauteur de la charge par rapport à la position du mât. Par conséquent, M. Rose a conduit la chargeuse d'une façon qui contrevient aux marches à suivre et à la norme réglementaire.

Même s'il est possible qu'une formation additionnelle permette d'éviter cet accident, il me semble qu'il est raisonnable de croire qu'aucun accident ne se serait produit si le conducteur de l'appareil avait suivi la procédure réglementaire prévue à l'article 14.33 du Règlement, ce qu'il n'a pas fait.

M. Rose a été formé dans la conduite d'une chargeuse frontale dans un établissement spécialisé et a été classé «au-dessus de la moyenne». J'interprète l'expression «doit prévoir la formation et l'entraînement nécessaires» contenue au paragraphe 14.23(1) du Règlement comme étant une responsabilité de l'employeur d'assurer que la formation et l'entraînement ont été fournis à chaque conducteur d'appareil de manutention des matériaux. A mon avis, l'obligation relative à la formation ou au perfectionnement après formation initiale est tout à fait pertinente dans ce genre de travail, puisque les appareils, le milieu de travail et le type de charges sont en constante évolution.

La disposition ne précise cependant pas ce que constituent une formation et un entraînement appropriés pour atteindre l'objectif d'une «utilisation sûre et correcte de l'appareil». L'employeur joue donc un rôle important lorsqu'il décide ce qu'est une formation suffisante en vue, dans le présent cas, de satisfaire aux exigences du paragraphe 14.23(1) du Règlement. Dans cette affaire, l'employeur a affirmé qu'en plus de la formation formelle qu'ils ont reçue, les employés de la société Halterm sont suivis et surveillés régulièrement. En outre, les collègues de M. Rose n'ont jamais présenté de rapport qui pourrait démontrer qu'il avait besoin de formation additionnelle. L'employeur a déclaré que s'il y avait eu de tels rapports, il aurait pris les mesures nécessaires. Je n'ai aucune raison de mettre en doute les déclarations de l'employeur sur ce point. Je suis convaincu que M. Rose a reçu de son employeur une formation et un entraînement adéquats dans la conduite d'une chargeuse frontale.

Tout bien considéré, je suis d'avis qu'il faut supprimer ce point de l'instruction. Pour en décider autrement, il faudrait que je passe outre le fait que le conducteur de la chargeuse frontale n'a pas respecté la norme réglementaire, ce qui a causé l'accident, et que je rende l'employeur responsable de l'accident pour la seule raison qu'il n'a pas donné de formation additionnelle à M. Rose. Pareille position serait insoutenable.

Pour les motifs susmentionnés, j'annule donc le premier point de l'instruction.

AVIS

L'employeur n'a pas contesté l'infraction relevée dans le point deux de l'instruction, même si le capitaine McGuinness a déclaré que le comité a été «informé» de l'accident. La preuve vient appuyer les conclusions de l'agent de sécurité dans cette affaire. En conséquence, l'essentiel du point deux demeurera inchangé. Toutefois, j'apporterai une correction à son libellé, pour le modifier de la façon suivante afin de préciser l'obligation correspondante dans le Code :

L'employeur doit sans délai aviser le comité de sécurité et de santé de l'accident, de la maladie professionnelle ou de toute autre situation dangereuse concernant un employé au travail, et du nom de la personne nommée pour faire enquête, conformément au paragraphe 125(c) de la partie II du Code canadien du travail et de l'alinéa 15.4(1)(b) de la partie XV, Enquêtes et rapports sur les situations hasardeuses, du Règlement du Canada sur l'hygiène et la sécurité au travail.

POLITIQUE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ

Le point trois de l'instruction se lit comme suit :

Il faut informer tous les conducteurs de véhicules qui ne sont pas à l'emploi de la société Halterm de la politique de l'employeur en matière de sécurité sur le quai, conformément au paragraphe 125(v) de la partie II du Code canadien du travail [sic] et du paragraphe 12.1(b) de la partie XII, «Matériel, équipement, dispositifs, vêtements de sécurité», du Règlement du Canada sur l'hygiène et la sécurité au travail.

L'employeur souligne avec raison qu'il ne peut pas se conformer à ce point de l'instruction puisque le paragraphe 12.1(b) du Règlement fait référence à l'équipement de protection que l'employé doit porter pour se protéger d'un danger. Le capitaine McGuinness a déclaré que l'entreprise se conforme à cette exigence, mais que là n'est pas la question. L'agent de sécurité voulait qu'on informe les employés qui travaillent au Terminal, autres que ceux de la société Halterm, de la politique générale de l'entreprise en matière de sécurité.

L'énoncé «Il faut informer tous les conducteurs de véhicules...» est général et ne vise pas le bon employeur. Les conducteurs de véhicules autres que ceux de la société Halterm ne travaillent pas nécessairement pour des employeurs régis par la réglementation fédérale. Si c'était le cas, on pourrait émettre une instruction à l'intention de ces employeurs afin qu'ils fassent en sorte que leurs employés respectent les normes réglementaires. Si les employeurs sont régis par la réglementation provinciale, la partie II du Code canadien du travail ne s'applique pas. Dans ce dernier cas,

Halterm Limited pourrait toujours se protéger, eu égard à sa responsabilité, en ajoutant des clauses aux contrats conclus avec des tiers stipulant qu'ils doivent respecter la politique de Halterm en matière de sécurité. Une telle décision serait sans contredit judicieuse, puisque Halterm Limited est en tout temps responsable de la sécurité et de la santé de ses employés.

Je suis d'avis que le libellé du point trois est trop général et n'est pas vraiment applicable. Le Code contient d'autres dispositions qui prévoit, par exemple, que l'employeur doit afficher un exemplaire de sa politique générale en matière de sécurité. Cela ne pourrait toutefois pas garantir que tous les conducteurs de véhicules qui ne sont pas à l'emploi de Halterm connaissent la politique.

Pour ces motifs, j'annule le point trois de l'instruction.

PARTICIPATION DU COMITÉ

Le quatrième et dernier point de l'instruction se lit comme suit :

Le comité de sécurité et de santé participe à toutes les enquêtes en matière de sécurité et de santé au travail menées par un employeur conformément à l'alinéa 135(6)(e) de la partie II du Code canadien du travail.

Selon l'agent de sécurité dans cette affaire, on n'a pas demandé et on n'a pas permis, à quelque moment que ce soit, aux membres du comité de participer à l'enquête sur l'accident. L'agent de sécurité interprète le rôle du comité de sécurité et de santé au cours des enquêtes sur les accidents comme étant celui d'un membre actif de l'équipe d'enquête, mandaté par le Code pour prendre part à tous les aspects de l'enquête. Le rôle du comité ne se limite donc pas seulement à l'examen des résultats comme le prétend l'employeur.

On peut résumer la position de l'employeur de la façon suivante. Aux termes du paragraphe 125(c) du Code, l'employeur a l'entière responsabilité de faire enquête sur les accidents. L'employeur, par l'entremise de la «personne qualifiée», doit donc mener l'enquête, informer le comité de l'accident et ensuite communiquer tous les résultats de son enquête au comité. Ce dernier peut alors les étudier et formuler ses recommandations.

Lorsqu'on a demandé à M. Lacroix si le comité s'était donné des règles de procédures applicables aux enquêtes, il a répondu «qu'il n'y en avait pas, parce que selon eux aucun membre du comité n'a ce droit». Le capitaine McGuinness corrobore : «Oui, en qualité d'employeur, je suis responsable de mener l'enquête... Je comprends que je n'ai pas à faire appel à un membre du comité, et je ne l'ai jamais fait dans le passé...».

Il existe visiblement une grande confusion concernant l'interprétation de l'exigence obligatoire stipulée à l'alinéa 135(6)(e) du Code, qui se lit comme suit :

- (6) Le comité de sécurité et de santé :
- (e) participe à toutes les enquêtes en matière de sécurité et de santé au travail...

L'expression «Le comité de sécurité et de santé» signifie que le comité agit comme une unité ou une entité. Toutefois, à mon avis, le Parlement ou les rédacteurs de la loi n'ont jamais voulu que le comité en entier assiste à l'enquête, en raison du fardeau inacceptable que cela pourrait créer pour l'employeur dans ses activités. C'est probablement pour cette raison que le législateur a inclus dans le Code la disposition énoncée au paragraphe 135(13) qui prévoit que le comité de sécurité et de santé peut établir «toute autre règle de procédure qu'il estime utile à son fonctionnement». Le comité peut ensuite déterminer de quelle façon il participera aux enquêtes. Il désigne un de ses membres, représentant l'employeur ou les employés, et l'autorise à agir au nom du comité au cours des enquêtes.

L'expression anglaise «shall participate in all inquiries and investigations» signifie qu'il existe une exigence obligatoire aux termes de laquelle le comité de sécurité et de santé participe à tous les aspects de l'enquête. Cette interprétation se fonde sur l'analyse suivante de la disposition.

Le mot «shall» renvoie à une obligation et dans le cas présent, puisque les membres du comité de sécurité et de santé sont dégagés de toute responsabilité, signifie que le comité n'a pas à se demander s'il participe ou non à l'enquête mais à se préoccuper de la façon de le faire. Les règles de procédures concernant son fonctionnement doivent donc aider le comité dans ce sens. De plus, vu l'exigence obligatoire relative à la participation du comité de sécurité et de santé à l'enquête, toute ingérence dans le rôle du comité est illégale et répréhensible.

D'après tous les dictionnaires consultés, le mot anglais «participate» signifie «prendre part B». A mon avis, la controverse soulevée au sujet de l'interprétation de l'expression «participate in all inquiries and investigations» vient du fait qu'on veut définir le mot «participate» sans tenir compte de l'activité en cause.

L'expression anglaise «inquiries and investigations» doit être interprétée comme un ensemble par mesure de cohérence avec la version française qui traduit les deux termes par «enquête». Cela correspond également à la définition que donne le Concise Oxford Dictionary du mot «inquiry» : «an investigation, esp. an official one». Dans le Shorter Oxford English Dictionary, ce mot signifie «1 The action of seeking, esp. (now always) for truth, knowledge, or information concerning something, search, research, investigation, examination, and, 2 The action of asking or questioning; interrogation». Le mot anglais «investigation» signifie également dans le Shorter «1 The action of investigating; search, inquiry; systematic examination; minute and careful research». Il faut noter que les autres dictionnaires consultés présentent des définitions similaires pour ce mot.

Il m'apparaît évident d'après ces définitions qu'un membre du comité doit être présent à l'enquête sur une situation hasardeuse afin de prendre part à toutes les activités décrites ci-dessus. Comment le comité pourrait-il remplir son rôle si l'un de ses membres n'était pas présent pour chercher, rechercher, examiner de façon systématique, poser des questions et interroger? Toutes ces actions font partie intégrante d'une enquête sur un accident.

L'examen de rapports et la formulation de recommandations (la position de l'employeur) constituent une responsabilité distincte du comité qui est prévue à l'article 15.8 du Règlement. A mon avis, on ne peut substituer cette activité à une participation plus active du comité aux enquêtes.

Pour tous les motifs susmentionnés, je suis d'accord avec l'agent de sécurité concernant le quatrième et le dernier point de l'instruction. Un membre du comité de sécurité et de santé doit être présent aux enquêtes et y prendre part. Le point quatre demeure donc inchangé et je l'accepte comme tel.

En résumé, je modifie donc l'instruction donnée le 7 octobre 1991 par l'agent de sécurité Ron P. Thibault à Halterm Limited de la façon décrite ci-dessus.

L'instruction de l'agent de sécurité Ron P. Thibault se lira donc en ces termes :

"DANS L'AFFAIRE DU CODE CANADIEN DU TRAVAIL, PARTIE II
(SÉCURITÉ ET SANTÉ AU TRAVAIL)

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

L'agent de sécurité soussigné s'est effectivement rendu, le 13 septembre 1991, sur le lieu de travail dirigé par Halterm Limited, un employeur assujéti à la partie II du Code canadien du travail, ledit lieu de travail étant situé au quai C également appelé Terminal Conteneurs Halterm, et, y ayant fait une enquête sur une situation hasardeuse, il a jugé que les dispositions suivantes de la partie II du Code canadien du travail avaient été enfreintes :

L'employeur doit sans délai aviser le comité de sécurité et de santé de l'accident, de la maladie professionnelle ou de toute autre situation hasardeuse concernant un employé au travail, et du nom de la personne nommée pour faire enquête, conformément au paragraphe 125(c) de la partie II du Code canadien du travail et de l'alinéa 15.4(1)(b) de la partie XV, «Enquêtes et rapports sur les situations hasardeuses», du Règlement du Canada sur l'hygiène et la sécurité au travail.

Le comité de sécurité et de santé participe à toutes les enquêtes en matière de sécurité et de santé au travail menées par l'employeur en application de l'alinéa 135(6)(e) de la partie II du Code canadien du travail.

IL ORDONNE PAR LA PRÉSENTE audit employeur, conformément au paragraphe 145(1) de la partie II du Code canadien du travail, de mettre fin aux infractions au plus tard le 23 octobre 1991.»

Décision rendue le 9 janvier 1992.

Serge Cadieux
Agent régional de sécurité