

PARTIE II
SÉCURITÉ ET SANTÉ AU TRAVAIL

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

Demanderesse : M. A.L. Medynski
Chef, Division de la gestion des installations
Ministère des Pêches et des Océans

et

M. G.J. Browne
Agent de santé et de sécurité
Ministère des Pêches et des Océans
Représenté par : M^c Martin Ward
Avocat

Ayant droit : M. Mike O'Rourke
Alliance de la fonction publique du Canada
Président, section locale 80717

Mis en cause : M. Ron Thibault
Agent de sécurité
Travail Canada

Devant : M. Serge Cadieux
Agent de sécurité régional
Travail Canada

Une audition a eu lieu le 27 mai 1993, à Halifax (Nouvelle-Écosse).

Contexte

Les circonstances qui ont mené à la présentation d'une instruction au ministère des Pêches et des Océans par l'agent de sécurité Ron Thibault sont expliquées dans une note rédigée par M. Neil A. Bellafontaine, Pêches et Océans, en date du 18 janvier 1993. Une partie de la note se lit comme suit :

«Le 25 février 1992, le bureau a reçu une promesse de conformité volontaire (PCV)¹ de Travail Canada, dans laquelle ce dernier demandait au ministère des Pêches et des Océans (MPO) de s'assurer que le fonctionnement de l'installation de chaudière de l'IOB était conforme au règlement provincial. Un contrat a été signé avec Travaux publics Canada (TPC) pour qu'il analyse notre installation, pour qu'il rencontre des fonctionnaires du ministère provincial du Travail et pour qu'il fasse rapport. L'analyse et les réunions de TPC avec les autorités provinciales ont donné lieu à une instruction de la province selon laquelle des employés doivent être présents à l'installation de chaudière chaque fois que celle-ci est en fonctionnement et que l'IOB est occupé.

La nouvelle nous a causé toute une surprise étant donné que nous croyions comprendre que l'installation de chaudière répondait à toutes les exigences d'après toutes les inspections précédentes. Nous avons demandé à TPC de donner une estimation rapide de la rénovation complète de l'installation de chaudière, qui passerait de la vapeur à l'eau chaude; le coût était très élevé (1,2 million de dollars) et jugé inacceptable. Nous avons alors demandé à TPC d'envisager l'option d'installer une «installation gardée» à l'IOB. Les règlements de la Nouvelle-Écosse ne permettent pas une telle installation; par contre, ceux de Terre-Neuve et du Nouveau-Brunswick le permettent. Le coût de l'installation des dispositifs de sécurité requis pour une «installation gardée a été évalué à 60 000 dollars.»

TPC a écrit à la province en notre nom, lui demandant la permission d'installer les dispositifs d'une «installation gardée» et de fonctionner comme nous l'avons fait dans le passé, jusqu'à ce que le MPO puisse obtenir l'approbation nécessaire pour la conversion de l'installation au coût de 1,2 millions de dollars et pour sa mise en oeuvre - fin des travaux prévue pour septembre 1994. La province a rejeté la demande.

Le ministère des Pêches et des Océans a alors écrit à la province pour demander la permission d'installer les mêmes dispositifs d'«installation gardée» jusqu'à ce que les règlements soient modifiés pour permettre l'exploitation d'une telle installation. Nous avons «entendu dire» que les modifications étaient prises en considération par les autorités provinciales. La province a également rejeté cette demande.» [traduction]

Le 26 juin 1992, M. David M. Steele, inspecteur-examineur du Stationary Engineers Board de la Nouvelle-Écosse, a procédé à une inspection de l'installation de chauffage de l'Institut océanographique de Bedford (IOB), à Dartmouth (Nouvelle-Écosse). Dans une lettre en date du 15 janvier 1993, M. Steele a confirmé à M. Thibault que l'installation de l'IOB était assujettie aux exigences d'enregistrement aux termes de la Stationary Engineers Act de la province de la Nouvelle-Écosse (loi sur les opérateurs de machines fixes) et de son Règlement d'application.

Un article précis de la PCV qu'avait reçue l'agent de sécurité le 25 février 1992, à la suite d'une inspection de routine, portait sur les «méthodes relatives aux employés de la salle des chaudières». L'agent de sécurité a fait part du problème et en a discuté avec les responsables du MPO pendant plus d'un an. La question est devenue critique lorsque le MPO a projeté de faire

¹ Une promesse de conformité volontaire est une promesse ferme faite par écrit par une personne responsable d'un lieu de travail, selon laquelle une infraction B la partie II du Code canadien du travail sera corrigée.

fonctionner l'installation de chauffage de l'IOB comme une «installation gardée» à cent pour cent. De l'avis de l'agent de sécurité, pour que l'installation puisse fonctionner comme une installation gardée, il faut que le MPO ait satisfait aux exigences de la Stationary Engineers Act de la Nouvelle-Écosse et de son Règlement d'application. L'article 7 du Règlement exige que des employés soient présents dans l'installation chaque fois qu'elle est en fonctionnement et que le bâtiment est occupé.

Le 15 janvier 1993, M. Thibault a présenté une instruction écrite au MPO en vertu de l'alinéa 145(2)a) de la partie II du Code canadien du travail. Cette instruction se lit en partie :

«Ledit agent de sécurité estime qu'il existe une condition qui constitue un danger pour un employé au travail, c'est-à-dire :

L'exploitation de l'installation de chauffage ne répond pas aux exigences de la Stationary Engineers Act et de son Règlement d'application, Statue (sic) of Nova Scotia Acts of 1980, Chapter 18.

En conséquence, il vous EST ORDONNÉ PAR LES PRÉSENTES, conformément à l'alinéa 145(2)a) de la partie II du Code canadien du travail, de prendre immédiatement les mesures propres à parer au danger.» [traduction]

Présentations relatives à l'employeur

M. Ward soutient que l'agent de sécurité n'a pas pris une décision éclairée et indépendante quant à savoir si le fonctionnement de l'installation, à titre d'installation gardée, constitue un danger pour un employé. M. Thibault a tout simplement adopté la position selon laquelle la non-conformité à la Stationary Engineers Act de la Nouvelle-Écosse et à son Règlement d'application, qui exigent, entre autres, la présence constante d'employés, est comparable dans ce cas à une situation de danger. Cette conclusion est tirée sans que soit faite une évaluation complète de l'installation au chapitre de la sécurité. De l'avis de M. Ward, la législation provinciale n'est pas conforme à l'état actuel de la technologie relative aux installations gardées, qui est reconnu dans d'autres provinces, notamment le Nouveau-Brunswick et Terre-Neuve. Par conséquent, la conclusion quant à l'existence d'un danger n'est pas fondée.

M. Ward soutient également que l'article 5.7 de la partie V du Règlement du Canada sur l'hygiène et la sécurité au travail (Chaudières et récipients soumis à une pression interne) ne fait référence qu'aux qualifications requises des personnes compétentes qui inspectent les chaudières et récipients soumis à une pression interne dans les entreprises fédérales. Le fait que ces personnes qualifiées doivent être reconnues, dans le présent cas, en vertu des lois de la Nouvelle-Écosse n'exige pas la conformité avec la législation provinciale.

Présentations relatives aux employés

M. O'Rourke soutient que la toute première priorité dans cette affaire devrait être la sauvegarde de la sécurité des employés. Bien qu'il soit conscient que la législation puisse être modifiée à l'avenir pour permettre l'ajout des dispositifs d'une installation gardée, la législation actuelle de la

Nouvelle-Écosse est celle qui s'applique aujourd'hui. Par conséquent, toute entreprise qui s'installe en Nouvelle-Écosse doit se conformer à la législation existante.

Décision

Deux décisions doivent être prises relativement à cette affaire :

1. Dans quelle mesure, s'il y a lieu, la Stationary Engineers Act de la Nouvelle-Écosse et son Règlement d'application s'appliquent-ils à l'installation de chauffage de l'Institut océanographique de Bedford?
2. Existe-t-il un danger à l'installation de chauffage de l'IOB?

Dans des circonstances normales, j'aurais d'abord décidé s'il existe un danger à l'installation de chauffage de Bedford. Le cas échéant, j'aurais ensuite considéré l'application de la loi provinciale comme une norme acceptable pour régler le Problème et j'aurais confirmé ou modifié l'instruction conformément au paragraphe 146(3) de la partie II du Code canadien du travail. Si je trouvais qu'un danger n'existait pas, je révoquerais tout simplement l'instruction.

Dans le cas qui nous occupe, j'ai renversé l'ordre des questions à décider parce que l'agent de sécurité a fait équivaloir la non-conformité à la législation provinciale au danger. Par conséquent, que je trouve qu'il y ait eu danger ou non, je dois vérifier si la législation provinciale s'applique et dans quelle mesure elle s'applique, pour prendre une décision définitive à ce sujet.

Note: La législation applicable se trouve en annexe.

PREMIÈRE QUESTION

En traitant la première question, j'examinerai dans quelle mesure la partie II du Code canadien du travail et de son Règlement d'application, soit le Règlement du Canada sur l'hygiène et la sécurité au travail (RCHST), s'appliquent aux employés travaillant dans les lieux de travail fédéraux. La sécurité du public et, par conséquent, le pouvoir de la province de réglementer la sécurité du public n'ont pas été pris en considération. Les parties peuvent néanmoins vouloir tenir compte de cet aspect et obtenir des conseils appropriés à cet effet.

Pour ce qui est de la première question, le ministère des Pêches et des Océans s'est donné beaucoup de mal pour se conformer ou essayer de se conformer aux exigences de la loi provinciale. Je crois comprendre que de tout temps, et sur les conseils des responsables de Travail Canada, le MPO et d'autres entreprises régies par le fédéral ont demandé aux autorités provinciales compétentes des numéros d'enregistrement des installations, la permission de construire des installations gardées, l'autorisation d'exploiter une installation sans personnel permanent ainsi que beaucoup d'autres permissions et approbations. Je suis convaincu que tout le monde a agi de la sorte en pensant tout d'abord à la sécurité.

Étant donné que l'article 5.7 de la partie V (Chaudières et récipients soumis à une pression interne) du RCHST conférait indirectement aux provinces le pouvoir d'inspecter les chaudières

dans les locaux fédéraux, les employeurs ainsi que les agents de sécurité pensaient qu'ils devaient se conformer aux exigences imposées par les autorités provinciales agissant selon les lois provinciales. Par conséquent, les employeurs fédéraux ont recherché la conformité avec la législation de la province où se trouve l'équipement afin de s'assurer que les inspecteurs provinciaux reconnaîtront l'équipement comme étant sécuritaire. Pour un grand nombre d'entre eux, cela signifiait la délivrance d'un certificat de conformité à la législation provinciale. Le certificat serait également émis à condition que divers opérateurs de machines fixes veilleraient toujours sur la chaudière pendant que fonctionnerait l'installation.

Je ne trouve aucune de ces exigences dans la législation fédérale.

La seule exigence semblable que j'ai trouvée dans la loi fédérale en ce qui concerne la nécessité d'obtenir l'approbation des autorités provinciales porte sur le numéro d'enregistrement canadien. Ce numéro est mentionné par renvoi à l'article 5.3 du RCHST. Cette disposition renvoie à la clause 3.8 du code concernant les chaudières² selon laquelle ::

3.8 Estampillage

3.8.1 Les chaudières, appareils sous pression et dispositifs de réduction de pression doivent être estampillés selon les exigences du Code ASME. L'estampillage doit comprendre le numéro d'enregistrement canadien.

Je soupçonne que les employeurs ainsi que les agents de sécurité étaient d'avis que, pour obtenir un numéro d'enregistrement canadien, ils devaient se conformer à toute une gamme d'exigences dictées par les autorités provinciales, ce qui est faux. L'obligation d'obtenir le numéro d'enregistrement canadien n'incombe pas au propriétaire de la chaudière mais au fabricant de l'équipement, comme on peut le lire dans le code concernant les chaudières. En outre, le numéro d'enregistrement ne s'applique qu'à la conception et aux caractéristiques de l'équipement et non à toute l'installation ni à son exploitation.

De plus, l'article 5.7 du RCHST, qui fait allusion aux lois d'une province, mentionne simplement les qualifications de la personne qui inspectera la chaudière ou le récipient soumis à une pression interne. Autrement dit, cette disposition exige que l'inspection d'une chaudière ou d'un récipient soumis à une pression interne soit effectuée par une personne indépendante compétente. Cette personne doit avoir été formée selon les lois de la province où se trouve la chaudière et être officiellement reconnue par cette province comme étant compétente.

En Nouvelle-Écosse, comme dans les autres provinces à l'exception de l'Ontario et du Québec, les seules personnes autorisées en vertu de la Stationary Engineers Act et de son Règlement d'application à inspecter des chaudières et des récipients soumis à une pression interne sont les inspecteurs du Stationary Engineers Board du ministère du Travail. En Ontario et au Québec, des

² «code concernant les chaudières» Norme ACNOR B51-M1981, intitulée Code de construction et d'inspection des chaudières et appareils sous pression, publiée dans sa version française en septembre 1981 (la dernière modification date de mai 1984) et publiée dans sa version anglaise en mars 1981 (la dernière modification date de mai 1984);

dispositions ont été prises pour reconnaître les membres des entreprises privées qui se spécialisent dans ce domaine. Ces personnes sont qualifiées pour inspecter les chaudières et les récipients soumis à une pression interne dans les lieux de travail fédéraux et pour déterminer si l'équipement est sécuritaire pour l'usage auquel il est destiné.

On ne détermine pas si l'équipement est sécuritaire selon les exigences provinciales, mais comme l'indique l'article 5.17 du RCHST. De même, la fréquence des inspections est indiquée au paragraphe 5.7(3) du RCHST. Seul l'article 5.8 du RCHST traite de l'exploitation d'une chaudière et d'un récipient soumis à une pression interne, et il ne le fait pas de façon précise. Tels sont les critères que doivent appliquer les autorités provinciales lorsqu'elles inspectent une chaudière ou un récipient soumis à une pression interne dans une entreprise fédérale.

En fait, la Stationary Engineers Act de la Nouvelle-Écosse et son Règlement d'application ne s'appliquent pas à l'emploi dans des lieux de travail régis par le fédéral.

DEUXIÈME QUESTION

Pour ce qui est du danger, il a été établi que la première enquête de l'agent de sécurité se limitait à faire équivaloir à un danger la non-conformité aux exigences liées au personnel, que dictent la Stationary Engineers Act de la Nouvelle-Écosse et son Règlement d'application. M. Thibault présume qu'une surveillance constante de la chaudière est nécessaire pour qu'une personne qualifiée puisse réagir promptement à une défectuosité qu'elle aura détectée dans la chaudière.

La surveillance non constante est envisagée à l'article 5.6 du RCHST dans la mesure où l'équipement répond aux exigences du code concernant les chaudières et soit muni d'un dispositif de fermeture en cas de baisse du niveau d'eau dans le cas d'une chaudière à vapeur ou à eau chaude. Je crois comprendre que les autorités provinciales ont délivré un certificat au MPO comportant une condition relative au personnel. Ce certificat va au-delà des exigences du paragraphe 5.17 du RCHST. Après avoir vérifié la conformité à l'article 5.6 du RCHST, l'inspecteur doit limiter l'inspection à des considérations techniques liées à l'équipement sans égard aux exigences relatives à la surveillance de toute l'installation de chauffage.

L'enquête de l'agent de sécurité ne portait pas sur des considérations techniques. Son allégation selon laquelle «tout peut arriver quand la chaudière n'est pas surveillée» est plutôt générale et peut s'appliquer à de nombreuses situations. L'agent de sécurité n'a pas présenté des faits précis concernant la chaudière à l'installation de chauffage de l'IOB autres que la possibilité d'une pression supérieure aux pressions normales de fonctionnement. Si l'on permet à la pression d'augmenter de façon incontrôlable, il pourrait s'ensuivre une violente explosion.

Toutefois, les dispositifs de sécurité de l'installation gardée ont été conçus en fonction de ces possibilités. La conception et la construction des chaudières se sont améliorées avec le temps grâce aux connaissances et à la technologie avancées d'aujourd'hui dans ce domaine. Il existe des valves et d'autres dispositifs de sécurité très sophistiqués et très fiables en ce qui concerne les chaudières, qui se sont révélés très efficaces. En cas de défectuosité, le système s'arrêtera automatiquement; il ne pourra alors être actionné de nouveau que manuellement, par une personne qualifiée. Le système transmettra automatiquement les renseignements concernant la défectuosité

à un endroit central, le bureau de sécurité de l'immeuble, où se trouvent des employés vingt-quatre heures par jour, sept jours par semaine.

Il va sans dire que la combinaison d'une installation gardée et de dispositifs de sécurité et la présence, à proximité de la chaudière, d'opérateurs de machines fixes sont préférables et souhaitables jusqu'à un certain point. Toutefois, je ne possède aucune preuve me permettant de conclure qu'un danger existe à l'installation de chauffage de l'IOB par le fait que les chaudières ne sont pas constamment surveillées par des opérateurs de machines fixes.

Pour toutes les raisons précitées, j'annule par la présente l'instruction donnée le 15 janvier 1993 par l'agent de sécurité Ron Thibault au ministère des Pêches et des Océans.

Décision rendue le 30 juin 1993.

Serge Cadieux
Agent de sécurité régional

DISPOSITIONS LÉGISLATIVES ET RÉGLEMENTAIRES CITÉES

Code canadien du travail, partie II

145.(2) S'il estime que l'utilisation d'une machine ou chose ou qu'une situation existant dans un lieu constitue un danger pour un employé au travail, l'agent de sécurité:

- a) en avertit l'employeur et lui enjoint, par des instructions écrites, de procéder, immédiatement ou dans le délai qu'il précise:
 - (i) soit à la prise de mesures propres à parer au danger,
 - (ii) soit à la protection des personnes contre ce danger.

146.(3) L'agent régional de sécurité mène une enquête sommaire sur les circonstances ayant donné lieu aux instructions et sur la justification de celles-ci. Il peut les modifier, annuler ou confirmer et avise par écrit de sa décision l'employeur, l'employé ou le syndicat en cause.

Règlement du Canada sur l'hygiène et la sécurité au travail

- 5.3 Les chaudières, récipients soumis à une pression interne et réseaux de canalisation utilisés dans un lieu de travail doivent être conformes aux normes ayant trait à la conception, à la construction, à la vérification, à l'inspection et à l'installation précisées aux articles 3.8, 3.9, 4.8 à 5.1, 5.3.4 à 6.3, 7.1 et 8.1 du code concernant les chaudières dans la mesure où ces normes sont indispensables à la santé et à la sécurité des employés.
- 5.6(1) Toute chaudière à vapeur qui n'est pas constamment surveillée par une personne qualifiée doit être munie en cas de baisse du niveau d'eau d'un dispositif de fermeture de combustible qui ne sert à aucune autre fin.
 - (2) Sous réserve du paragraphe (3), lorsqu'une chaudière à eau chaude chauffée automatiquement est installée dans un système à circulation forcée et n'est pas constamment surveillée par une personne qualifiée, elle doit être munie d'un dispositif de fermeture de combustible, en cas de baisse du niveau d'eau.
- 5.7(1) Aux fins du présent article, «personne qualifiée» désigne une personne reconnue selon les lois de la province où se trouve la chaudière, le récipient soumis à une pression interne ou le réseau de canalisation comme étant qualifiée pour effectuer l'inspection de la chaudière, du récipient soumis à une pression interne ou du réseau de canalisation.

- (2) Il est interdit d'utiliser une chaudière, un récipient soumis à une pression interne ou un réseau de canalisation à moins qu'ils n'aient été inspectés par une personne qualifiée conformément au paragraphe (3).
- (3) La personne qualifiée soit:
 - (a) inspecter chaque chaudière, récipient soumis à une pression interne ou réseau de canalisation:
 - (i) après l'installation,
 - (ii) après que des travaux de soudure, une modification ou des travaux de réparation y sont effectuée,
 - (iii) conformément aux articles 5.12 à 5.14 et 5.16;
 - (b) faire un rapport de chaque inspection conformément à l'article 5.17.

5.8 Les chaudières, les récipients soumis à une pression interne et les réseaux de canalisation utilisées dans le lieu de travail doivent être actionnés, entretenus et réparés par une personne qualifiée.

5.17(1) Un rapport de chaque inspection effectuée conformément aux articles 5.7 et 5.12 à 5.16 doit être déposé dans le registre prévu à cette fin par la personne qui a effectué l'inspection.

- (2) Le rapport visé au paragraphe (1):
 - (a) doit être signé par la personne qui a effectué l'inspection;
 - (b) doit comprendre:
 - (i) la date de l'inspection,
 - (ii) la désignation et l'emplacement de la chaudière, du récipient soumis à une pression interne ou du réseau de canalisation qui a été inspecté,
 - (iii) la pression de fonctionnement maximale autorisée et la température maximale auxquelles la chaudière ou le récipient soumis à une pression interne peut être utilisé,
 - (iv) une déclaration attestant si oui ou non la chaudière, le récipient soumis à une pression interne ou le réseau de canalisation est conforme aux normes réglementaires énoncées dans la présente partie,
 - (v) une déclaration attestant que la personne qui a effectué l'inspection est d'avis que la chaudière, le récipient soumis à une pression interne ou le réseau de canalisation peut être utilisé en toute sécurité pour les fins auxquelles il est destiné,
 - (vi) toute autre observation pertinente concernant la sécurité des employés.

- (3) L'employeur doit conserver, pendant au moins 10 ans après l'inspection, le registre dans lequel a été déposé le rapport visé au paragraphe (1) dans le lieu de travail où se situe la chaudière, le récipient soumis à une pression interne ou le réseau de canalisation.