

CODE CANADIEN DU TRAVAIL
PARTIE II
SÉCURITÉ ET SANTÉ AU TRAVAIL

Révision des instructions données par un agent de sécurité
conformément à l'article 146, partie II, du Code canadien du travail

Requérante : Société de développement du Cap-Breton
Sydney (Nouvelle-Écosse)
Représentée par :
M. Keith F. S. Crocker, avocat

Mis en cause : Bill Gallant
Agent de sécurité
Développement des ressources humaines

Devant : Serge Cadieux
Agent régional de sécurité
Développement des ressources humaines

En l'espèce, nous avons procédé au moyen d'observations écrites. Les représentants des trois syndicats agissant au nom des employés de la Société de développement du Cap-Breton (la « Société »), soit M. Stephen Drake, de la United Mine Workers of America, M. Gerard O'Neil, du Syndicat canadien de la fonction publique, et M. Angus Grant, des Travailleurs et Travailleuses canadien(nes) de l'automobile, ont été invités à plusieurs reprises à participer à la révision des instructions faisant l'objet de l'appel. Aucun d'entre eux n'a donné de suite.

Les faits

Les événements¹ qui ont donné lieu aux instructions (VOIR L'ANNEXE) faisant l'objet de l'appel dans la présente affaire ont suivi un accident qui s'est produit le 28 septembre 1994. Selon l'agent de sécurité, un coup de grisou a eu lieu ce jour-là au fond de la Fendue n° 3 de la mine Phalen endommageant plusieurs voûtes et dégageant une certaine quantité de méthane. De plus, un mineur est resté coincé entre les voûtes déformées et la machine de traçage utilisée sur le front de taille. L'agent de sécurité a été mis au courant de la situation et a procédé à une enquête.

¹ Les événements mentionnés dans la présente section sont tirés pour la plupart du sommaire d'enquête préparé par l'agent de sécurité.

Au cours de cette dernière, des représentants hauts placés de la direction de la Société ont informé l'agent de sécurité que la Société avait l'intention de procéder à de l'abattage au fond de la mine Phalen (Fendue n° 7), côté est, à titre de précaution, pour vérifier si la couche de grès au-dessus du charbon s'effondrerait. L'agent de sécurité a examiné l'affaire et a avisé les représentants que, selon lui, puisqu'une approbation avait été donnée au préalable par la Commission à l'égard des tirs des coups de mine dans la mine Lingan, il était nécessaire d'obtenir une approbation dans le cas de la mine Phalen. Le 29 septembre 1994, la Commission a approuvé (n° 94-48) les tirs de coups de mine dans la houillère Phalen, Fendue n° 7, au niveau des soutènements suspendus dans les zones à risque de coups de grisou.

L'agent de sécurité a suivi la situation relative au coup de grisou dans la Fendue n° 3 et a demandé certains renseignements sur les effets de l'accident qui s'était produit à cet endroit. Le 30 septembre 1994, l'agent de sécurité a obtenu une assurance de conformité volontaire² du directeur adjoint de la mine Phalen à l'égard du poussier, des écrans de protection et de la surveillance des émissions de méthane.

C'est le 3 octobre 1994 qu'ont commencé à se concrétiser les circonstances qui ont donné lieu aux instructions faisant l'objet de l'appel. Ce jour-là, M. Robert Ross, directeur général de la houillère Phalen, a informé l'agent de sécurité que la Société avait l'intention d'abattre de gros blocs rocheux de l'éboulis qui a fait suite au coup de grisou survenu à la Fendue n° 3 et qu'elle voulait suivre les méthodes visées par l'approbation 94-48. L'agent de sécurité a alors prévenu M. Ross que s'il n'existait aucune norme de sécurité réglementaire applicable, la méthode proposée devait être approuvée par la Commission. Il a ajouté que, selon lui, l'approbation serait sans doute accordée.

Le 4 octobre 1994, M. Ross a avisé l'agent de sécurité que la Société allait procéder le jour même à de l'abattage dans la Fendue n° 3 selon la méthode visée par l'approbation 94-48. Il a également soutenu que, d'après lui, il n'était pas nécessaire d'obtenir une approbation de la Commission. L'agent de sécurité a aussitôt répété que la Société devait obtenir cette approbation et, après avoir consulté d'autres personnes sur cette affaire, il a décidé, conformément au paragraphe 145(1) de la partie II du *Code canadien du travail*, qu'il fallait interdire à la Société d'aller de l'avant. Il a expliqué que les normes de sécurité relatives à la méthode autorisée dans la Fendue n° 3, soit les conditions fixées par la Commission dans l'approbation 94-48, n'étaient pas prescrites par règlement et ne faisaient pas non plus l'objet d'une approbation par la Commission à l'égard de la Fendue n° 3.

Même si les représentants de la Société ont fait connaître à l'agent de sécurité la méthode envisagée, l'agent pensait qu'elle devait quand même être approuvée par la Commission, surtout parce que l'abattage aurait lieu dans un autre endroit de la mine et dans des conditions différentes pour lesquelles aucune approbation n'avait été accordée.

² Une assurance de conformité volontaire désigne une attestation écrite où la personne responsable d'un lieu de travail s'engage à mettre fin à une infraction au Code ou au règlement.

Observations de l'employeur

Les observations détaillées de l'employeur sont versées au dossier. L'essentiel des arguments présentés par M. Crocker ressort comme suit :

1. Aucun explosif n'a été utilisé au fond de la Fendue n° 3 avant que l'agent de sécurité ne donne ses instructions. Par conséquent, il n'y a aucune infraction pouvant faire l'objet d'instructions par l'agent de sécurité en conformité avec le paragraphe 145(1) du Code. Ne serait-ce que pour cette raison, l'agent n'était pas autorisé à donner des instructions.
2. L'agent de sécurité aurait pu prendre des mesures sous le régime du paragraphe 145(2) du Code. En refusant d'agir ainsi et en choisissant plutôt de se prévaloir du paragraphe 145(1) du Code, il a en fait délégué son autorité à la Commission en vertu du paragraphe 145(2). Il n'incombe pas à la Commission d'agir selon cette dernière disposition.
3. Il n'était pas nécessaire d'obtenir l'approbation préalable de la Commission afin que la Société puisse utiliser des explosifs, pour les deux raisons suivantes :
 1. Il existait déjà des normes de sécurité réglementaires applicables relatives à l'utilisation d'explosifs selon la méthode proposée par la Société. Ces normes sont fixées dans la partie I du Règlement pour la sécurité et la santé dans les mines de charbon.
 2. L'agent de sécurité a confondu les conditions géologiques et minières avec les méthodes d'exploitation minière. Il assimilait ces dernières aux conditions qu'il craignait voir ressurgir pendant l'utilisation d'explosifs.

Il faudrait également souligner qu'en l'espèce l'autorité conférée à l'agent de sécurité de prendre des mesures sous le régime du paragraphe 145(1) du Code était contestée par M. Crocker. Ce dernier a donc été informé que les pouvoirs de l'agent de sécurité ne feraient l'objet d'un examen que dans la mesure où l'agent était autorisé en vertu du Code à donner les instructions visées par la présente révision.

Décision

Pour trancher la présente affaire, je dois donc examiner le pouvoir de l'agent de sécurité d'ordonner à l'employeur des employés qui travaillent dans une mine de mettre fin à la contravention au Code. En l'espèce, je ne m'attarderai qu'au pouvoir de l'agent de sécurité de prendre des mesures sous le régime du paragraphe 145(1) du Code, puisque les instructions visées par le présent appel ont été données conformément à cette disposition. M. Crocker a reconnu le pouvoir qu'accorde le paragraphe 145(2) du Code à un agent de sécurité pour prendre des mesures et je n'approfondirai pas ce point. Si je conclus que l'agent de sécurité était autorisé à prendre des mesures sous le régime du paragraphe 145(1) du Code, je passerai à l'analyse des dispositions applicables en l'occurrence et rendrai une décision quant aux instructions données.

Le paragraphe 145(1) du Code dispose comme suit :

145. (1) S'il est d'avis qu'il y a contravention à la présente partie, l'agent de sécurité peut ordonner à l'employeur ou à l'employé en cause d'y mettre fin dans le délai qu'il précise et, sur demande de l'un ou l'autre, confirme par écrit toute instruction verbale en ce sens. (Non souligné dans l'original.)

De toute évidence, le pouvoir³ de l'agent de sécurité de prendre des mesures sous le régime du programme 145(1) du Code s'applique à toutes les dispositions de ce dernier, à moins qu'une autre instance désignée par le législateur ne remplace l'agent de sécurité. Les pouvoirs de la Commission sont assujettis aux observations ou aux demandes présentées par l'employeur. D'après mon interprétation de l'article 137.2 du Code, la Commission ne peut enjoindre à un employeur de présenter ces observations ou demandes. En effet, ce rôle a été dévolu à l'agent de sécurité dans la mesure où la Commission n'exerce pas les pouvoirs dont elle est investie par le Code. Le Parlement a expressément accordé à l'agent de sécurité le mandat de surveiller la conformité à toutes les dispositions du Code et à prendre des mesures en cas de contravention. À cette fin, le législateur a investi l'agent de sécurité de pouvoirs discrétionnaires et de pouvoirs non discrétionnaires. Cette dernière catégorie, qu'on retrouve au paragraphe 145(2) du Code dans le cas qui nous occupe, n'est pas en litige et ne fera pas l'objet de notre examen.

Les pouvoirs discrétionnaires de l'agent de sécurité, soit ceux qui sont énoncés aux paragraphes 145(1) et 141(1) du Code, les deux dispositions ayant des liens directs, cèderont le pas aux pouvoirs de la CSMC⁴ dans les seuls cas où celle-ci est autorisée à agir en vertu de l'article 137.2 du Code. Par conséquent, une fois qu'un employeur cherche à obtenir une approbation ou une exemption de la Commission ou encore qu'une ou l'autre est accordée par cette dernière, les pouvoirs discrétionnaires de l'agent de sécurité doivent être écartés au profit des pouvoirs de la Commission. L'agent de sécurité ne pourrait s'immiscer dans l'exercice des responsabilités et du rôle de la Commission lorsque celle-ci se prévaut des pouvoirs que lui a accordés le législateur.

En l'occurrence, aucune approbation n'a été demandée ni obtenue de la Commission, pour la simple raison que la Société était d'avis qu'elle pouvait procéder à l'abattage des éboulis à la Fendue n° 3 sans obtenir l'approbation de la Commission. Il était donc tout à fait justifié que l'agent intervienne dans cette question s'il était convaincu qu'une disposition du Code n'était pas respectée.

À mon avis, l'agent de sécurité était autorisé à prendre des mesures sous le régime du paragraphe 145(1) du Code en l'espèce.

³ La mention du pouvoir de l'agent de sécurité désigne ici le pouvoir de donner des instructions accordé aux paragraphes 145(1) et (2) du Code. Les autres pouvoirs sont omis délibérément de mon analyse dans la présente affaire.

⁴ L'acronyme « CSMC » et le terme « Commission » sont utilisés indifféremment dans le texte. Les deux désignent la Commission de la sécurité dans les mines de charbon.

Les instructions données par l'agent de sécurité décrivent la contravention comme suit :

Paragraphe 125.3(2) - L'utilisation d'explosifs dans une zone à risque de coup de grisou au bas de la Fendue n° 3 ne fait l'objet d'aucune norme de sécurité réglementaire applicable et n'est pas permise sans l'approbation de la Commission de la sécurité dans les mines de charbon, conformément à l'alinéa 137.2(2)a).

Nous devons examiner attentivement les dispositions susmentionnées.

Le paragraphe 125.3(2) du Code se lit comme suit :

125.3(2) Aucun employeur ne peut exiger ni permettre l'utilisation dans une mine de charbon de méthodes, de machines ou d'appareils miniers ne faisant l'objet d'aucune norme de sécurité réglementaire, sauf si leur utilisation a été approuvée conformément à l'alinéa 137.2(2)a).

Alors que le paragraphe 137.2(2) du Code dispose :

137.2(2) La Commission ou la personne qu'elle délègue à cette fin peut, sur demande de l'employeur et si elle estime que la sécurité et la santé des employés n'en seront pas pour autant affectées :

- a) donner, par écrit, son approbation à l'utilisation par l'employeur dans des mines de charbon de méthodes, de machines ou d'appareils miniers auxquels aucune norme de sécurité réglementaire n'est applicable;
- b) par dérogation à la présente partie, donner, par écrit, son approbation à l'utilisation par l'employeur dans les mines de charbon, pour une période et sous réserve de conditions déterminées, de méthodes, de machines ou d'appareils miniers qui ne satisfont pas aux normes de sécurité réglementaires applicables.

À la lecture de ces deux dispositions, on peut apprécier le degré d'ingérence de la Commission dans les activités d'une mine de charbon. En pratique, la Société a l'obligation d'obtenir l'approbation de la Commission chaque fois qu'elle entend utiliser des méthodes, des machines ou des appareils miniers qui ne sont pas expressément visés par le Règlement de la SDCB. De fait, le terme « méthodes » pourrait s'appliquer à presque tout procédé utilisé dans une mine de charbon et qui n'a pas fait l'objet d'une approbation préalable. Je soupçonne que la Société préférerait une présence moins envahissante de la part de la Commission dans ses activités.

En l'espèce, l'agent de sécurité a expliqué dans son rapport que les instructions étaient justifiées parce que [Traduction] « la norme de sécurité visant la méthode permise à la Fendue n° 3, c'est-à-dire les modalités énoncées dans l'approbation 94-48 de la CSMC, n'était ni prescrite par le règlement, ni approuvée par la Commission de la sécurité dans les mines de charbon pour la Fendue n° 3 » (je souligne). L'utilisation d'explosifs dans une mine est régie, dans toutes les

situations, par la partie 1 du Règlement de la SDCB. Cette partie établit les conditions minimales ou les précautions qui doivent être respectées lorsqu'une société utilise des explosifs dans une mine de charbon. Elle ne vise pas les méthodes qui peuvent s'appuyer, notamment, sur le recours à des explosifs de manière accessoire.

Par conséquent, ce n'est pas le recours à des explosifs en soi, ni leur mode d'utilisation, qui préoccupait surtout l'agent de sécurité : c'était la méthode permise par la Société, soit en l'espèce la méthode approuvée pour une autre partie de la mine, appelée la Fendue n° 7, et qui avait été approuvée à des fins tout à fait différentes. La Société entendait appliquer cette méthode dans une différente partie de la mine désignée sous le nom de Fendue n° 3 afin d'abattre de gros blocs rocheux détachés par suite d'un coup de grisou, sans se soumettre à l'approbation de la Commission. Elle ne tenait pas compte ainsi des conditions prévalant à la Fendue n° 3, qui pouvaient différer sensiblement.

Les conditions dont il est question ci-dessus, qui sont propres à l'endroit où l'explosion doit avoir lieu, doivent être évaluées et contrôlées de manière à ce que la santé et la sécurité des employés au travail ne soient pas indûment menacées. Il faut donc prendre en considération, par exemple, le dégagement de méthane, la poussière de charbon en suspension, le risque de coup de grisou et de nombreuses autres conditions prévalant à la mine de charbon. Ces conditions varieraient notablement d'un endroit à l'autre d'une mine et d'une fendue à une autre.

À mon avis, l'utilisation d'explosifs pour abattre de gros blocs rocheux dans des zones à risque de coup de grisou exige l'approbation⁵ de la Commission chaque fois qu'une méthode est utilisée dans une partie différente de la mine, précaution particulièrement indiquée si cette autre partie présente des risques de coup de grisou. Faire valoir que l'utilisation d'explosifs pour briser de gros blocs rocheux dans des zones à risque de coup de grisou ne constitue pas une partie intégrante d'une méthode d'exploitation minière ne fait pas très sérieux, c'est le moins qu'on puisse dire. Je suis convaincu qu'il s'agit d'une méthode nécessitant l'application de moyens techniques. Pour cette raison, j'ai décidé de poursuivre mon examen en acceptant l'hypothèse que le procédé envisagé par l'agent de sécurité fait partie intégrante d'une méthode d'exploitation minière.

Il reste une question à résoudre : la Société contrevient-elle au paragraphe 125.3(2) du Code, bien qu'elle n'ait pas réellement utilisé d'explosifs au bas de la Fendue n° 3? M. Crocker me demande de statuer que ce n'est pas le cas parce qu'aucun explosif n'a vraiment été utilisé. D'après moi, une telle interprétation restrictive serait contraire à l'objet du Code et à l'existence de la Commission, puisque le Code vise expressément à prévenir les accidents et les blessures des employés au travail, et qu'il s'agit là aussi d'un des buts visés par la Commission.

⁵ Je soulignerai en passant que les approbations soumises par l'agent de sécurité renvoient à la mauvaise disposition autorisant la Commission à donner son approbation. Les approbations en question mentionnent (sic) l'alinéa 158(1)a) du Règlement de la SDCB. Or, les approbations sont autorisées sous le régime du paragraphe 137.2(1) ou des alinéas 137.2(2)a) ou b) du Code. Les exemptions ou substitutions seront autorisées aux termes des alinéas 137.2(3)a) ou b), respectivement.

Dans une mine de charbon, la notion de prévention prend un sens particulièrement vital compte tenu du caractère unique et très dangereux des conditions où les mineurs sont censés travailler. À mon avis, le législateur était très conscient de ces conditions lorsqu'il a établi la Commission et l'a chargée de surveiller les activités d'exploitation minière à la mine de charbon de la SDCB. En conséquence, les dispositions applicables du Code ne devraient pas être interprétées de la façon étroite suggérée par M. Crocker de sorte qu'on porterait atteinte à la sécurité et à la santé des mineurs ou, pour reprendre les termes du paragraphe 137.2(2) du Code, de manière à affecter la sécurité et la santé des employés.

Il reste donc à déterminer si l'employeur a permis l'utilisation d'explosifs au bas de la Fendue n° 3 d'une façon contraire au Code, comme l'a signalé l'agent de sécurité. À mon avis, il y a lieu de mettre l'accent sur le terme « permettre » qu'on trouve au paragraphe 125.3(2) du Code. Le Parlement aurait pu utiliser, dans ce même paragraphe, des expressions du genre « aucun employeur ne peut utiliser dans une mine de charbon... », où le terme « permettre » est volontairement omis. De fait, un libellé semblable se retrouve actuellement dans plusieurs autres dispositions du Code, par exemple :

Art. 143 Il est interdit de gêner ou d'entraver l'action de l'agent de sécurité dans l'exercice des fonctions que lui confère la présente partie [...]

Dans cette disposition, c'est le fait de gêner ou d'entraver l'action de l'agent de sécurité qui constitue une contravention. Tant que l'action n'a pas été exercée, on ne peut prétendre que l'agent de sécurité a été gêné ou entravé dans l'exercice de ses fonctions; il est peu probable que l'agent de sécurité enjoindrait alors à cette personne de mettre fin à la contravention.

Par. 144(3) [...] Il est interdit de publier ou de révéler les résultats des analyses, examens, essais, enquêtes ou prélèvements effectués par l'agent de sécurité en application de l'article 141, ou à sa demande.

Encore une fois, dans cette disposition, c'est la publication et la révélation des résultats qui constituent une contravention. Tant que les résultats ne sont pas publiés ou révélés, il serait très difficile, voire impossible, de faire valoir que le paragraphe 144(3) a été violé.

Il n'est pas nécessaire de nous attarder plus longtemps sur l'importance du terme « permettre » utilisé dans l'expression « permettre l'utilisation d'explosifs ». Puisque ce verbe, qui figure au paragraphe 125.3(2) du Code, n'y est pas défini, je dois me reporter au sens général attesté par les dictionnaires afin d'interpréter l'expression « permettre l'utilisation d'explosifs ».

Le Petit Robert définit ainsi le verbe « permettre » : « donner le droit, le pouvoir de; rendre possible, faire que quelque chose soit possible; donner le moyen, l'occasion, la possibilité de ». Les termes « droit » ou « pouvoir » portent à croire que l'utilisation d'explosifs pour abattre de

gros blocs rocheux n'était possible que si la Société donnait le droit ou le pouvoir d'exercer cette activité. En l'espèce, ce serait le cas si un représentant de la Société autorisait l'activité d'avance ou que les actions de l'employeur ou de ses représentants laissent croire que l'activité aura manifestement lieu sans l'intervention de l'employeur.

En l'occurrence, M. Robert Ross, directeur de la mine Phalen, a informé l'agent de sécurité que la Société allait procéder à l'abattage le jour même à la Fendue n° 3, en utilisant un procédé qui avait été approuvé par la Commission à l'égard d'une autre méthode d'exploitation minière. À mon avis, l'agent de sécurité a agi de la manière appropriée en donnant les instructions à l'employeur sous le régime du paragraphe 145(1) du Code. La Société a permis, par l'entremise du directeur de la mine, l'utilisation d'une méthode à laquelle aucune norme de sécurité réglementaire n'est applicable, sans l'approbation de la Commission. Or, la Société est tenue d'obtenir l'approbation de la Commission chaque fois qu'une activité pour laquelle il n'existe aucune norme de sécurité réglementaire aura lieu dans une partie différente de la mine ou dans des conditions différentes dans la même partie de la mine.

En résumé, l'agent de sécurité est entièrement autorisé à veiller à ce que la Société, employeur aux termes du Code, respecte son obligation, de la façon décrite ci-dessus, en l'enjoignant à le faire en vertu du paragraphe 145(1) du Code.

Afin d'éliminer toute confusion résultant du libellé des instructions, JE MODIFIE PAR LES PRÉSENTES les instructions formulées le 4 octobre 1994 par l'agent de sécurité Bill Gallant à l'intention de la Société de développement du Cap-Breton : je remplace les termes « L'utilisation d'explosifs » au troisième paragraphe des instructions par les termes « Le tir de coups de mine sur de gros blocs rocheux faisant partie d'un éboulis créé par un coup de grisou ».

Décision rendue le 22 décembre 1994.

Serge Cadieux
Agent régional de sécurité

DANS L'AFFAIRE INTÉRESSANT LE *CODE CANADIEN DU TRAVAIL*,
PARTIE II — SÉCURITÉ ET SANTÉ AU TRAVAIL

INSTRUCTIONS DONNÉES À L'EMPLOYEUR SOUS
LE RÉGIME DU PARAGRAPHE 145(1)

Le 4 octobre 1994, l'agent de sécurité soussigné a procédé à une enquête relative au lieu de travail exploité par la SOCIÉTÉ DE DÉVELOPPEMENT DU CAP-BRETON, celle-ci constituant un employeur assujéti à la partie II du *Code canadien du travail*, de New Waterford (Nouvelle-Écosse). Le lieu de travail en question est parfois désigné sous le nom de mine Phalen.

L'agent de sécurité soussigné est d'avis qu'il y a contravention à la disposition suivante de la partie II du *Code canadien du travail* :

Paragraphe 125.3(2) - L'utilisation d'explosifs dans une zone à risque de coup de grisou au bas de la Fendue n° 3 ne fait l'objet d'aucune norme de sécurité réglementaire applicable et n'est pas permise sans l'approbation de la Commission de la sécurité dans les mines de charbon, conformément à l'alinéa 137.2(2)a).

Par conséquent, vous êtes ENJOINT PAR LES PRÉSENTES, conformément au paragraphe 145(1) de la partie II du *Code canadien du travail*, de mettre fin IMMÉDIATEMENT à la contravention.

Instructions formulées à New Waterford (Nouvelle-Écosse), ce 4^e jour d'octobre 1994.