

Tribunal de santé et
sécurité au travail Canada



Occupational Health
and Safety Tribunal Canada

Ottawa, Canada K1A 0J2

N° de dossier : 2008-11

2008-12

N° de décision : TSSTC-10-001

CODE CANADIEN DU TRAVAIL

PARTIE II

SANTÉ ET SÉCURITÉ AU TRAVAIL

**TRANSLATION/
TRADUCTION**

Travaux publics et Services
gouvernementaux Canada et Affaires
indiennes et du Nord Canada
appelants

le 3 février 2010

Cet appel a été tranché par l'agent d'appel Richard Lafrance.

Pour les appellants

Heather Frederick, conseillère juridique, Justice Canada,
Bureau régional des Territoires du Nord-Ouest

Canada

APPEL

- [1] La présente décision porte sur deux appels interjetés par deux ministères fédéraux.
- [2] Un appel a été déposé par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC), en vertu du paragraphe 146(1) de la partie II du *Code canadien du travail* (*Code*), à l'encontre de l'instruction émise par l'agent de santé et de sécurité (ASS) Tony Clarke, le 1^{er} avril 2008.
- [3] L'autre appel a été déposé par Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC), en vertu du paragraphe 146(1) de la partie II du *Code canadien du travail* (*Code*), à l'encontre de l'instruction émise par le même agent de santé et de sécurité, le 26 mars 2008.

CONTEXTE

- [4] Les faits exposés ci-après sont tirés du rapport et des documents mis en preuve par l'agent de santé et de sécurité Clarke.
- [5] Les questions soulevées dans les présents appels découlent d'un accident survenu le 18 mars 2008, à la mine Colomac, située à environ 220 kilomètres au nord de Yellowknife dans les Territoires du Nord-Ouest. Colomac est une ancienne mine d'or qui, de 1990 à 1997, était exploitée par Royal Oak Inc. (Royal Oak) sur un fonds de terre loué à Royal Oak par le gouvernement fédéral. Lorsque Royal Oak a fait faillite, le bail a été rétrocédé au gouvernement fédéral et AINC est devenue responsable de la gestion et du contrôle du site.
- [6] Un programme d'assainissement du site Colomac a été instauré dans le cadre duquel TPSGC fournit des services professionnels/techniques et d'acquisition à AINC.
- [7] TPSGC est responsable de la gestion du programme d'assainissement; il est aussi l'autorité contractante aux fins du programme. TPSGC a conclu un marché avec Tli-Cho Logistics (Tli-Cho) pour diriger les activités d'assainissement du site Colomac, y compris coordonner la santé et la sécurité. Selon cette entente, Tli-Cho est l'entrepreneur principal sur le site¹.
- [8] Le 31 août 2007, AINC², à titre de gardien du site, a conclu une entente d'achat d'actifs, pour le compte du gouvernement du Canada, avec la Del Norte Company Ltd., filiale d'A.M. King Industries Inc. (A.M. King). Cette entente prévoyait l'achat et le retrait de certains actifs du concentrateur.
- [9] C'est dans le contexte du retrait de ces actifs que l'accident est survenu, le 18 mars 2008, aux alentours de 17 h 30.

¹ Entretien – contrat relatif à la mine Colomac (page 28 de 63)

² Les rôles et la description de TPSGC et AINC, tout au long de la décision, sont tirés des arguments écrits de H. Frederick.

- [10] M. Anders Magnusson, un employé d'A.M. King, était en train de couper un assemblage d'arbre d'agitateur suspendu de la commande d'agitateur, au sommet d'un bassin de lessivage. Pour ce faire, il était assis sur un échafaudage, à environ 13 mètres du fond du bassin, qui était recouvert de neige. Au moment de l'accident, M. Magnusson ne portait pas de harnais antichute. De plus, les planches de l'échafaudage n'étaient pas assujetties correctement.
- [11] Au moment où il terminait le travail, l'assemblage d'arbre d'agitateur est tombé au fond du bassin entraînant M. Magnusson dans sa chute. M. Magnusson s'est blessé en tombant sur l'une des pales de l'agitateur avant d'atterrir dans la neige.
- [12] Le lendemain de l'accident, l'ASS Clarke s'est rendu à la mine Colomac afin de faire enquête sur les circonstances. Ce jour-là, il a donné des instructions verbales à Ron Breadmore, gestionnaire de projet – direction des contaminants et de l'assainissement, région des TliCho, et Giselle Cotta, gestionnaire de projet à TPSGC, responsable, génie de l'environnement, Programme des sites contaminés du Nord.
- [13] Ces instructions ont été confirmées par écrit dans des lettres datées du 26 mars 2008 dans le cas d'AINC et du 1^{er} avril 2008 dans le cas de TPSGC.
- [14] Les instructions données à AINC et TPSGC sont presque identiques, à l'exception du nom du destinataire et de la date d'émission. L'instruction émise à AINC est reproduite ci-après :

[Traduction]

Le 19 mars 2008, l'agent de santé et de sécurité soussigné a procédé à une enquête CONCERNANT LA CHUTE D'UNE HAUTEUR DE M. Anders Magnusson, au lieu de travail exploité par Affaires indiennes et du Nord Canada, employeur assujetti à la partie II du *Code canadien du travail*, à la mine Colomac située à environ 200 km au nord de Yellowknife (Territoires du Nord-Ouest), ledit lieu étant connu sous le nom de mine Colomac — AINC.

Ledit agent de santé et de sécurité estime qu'une situation existant dans un lieu de travail constitue un danger pour une personne au travail, à savoir :

L'activité de travailler dans cette partie du site Colomac (le concentrateur) en l'absence de programme adéquat de prévention des risques (dont les éléments comprennent le recensement et l'évaluation des risques et la prise de mesures préventives) constitue un danger pour une personne qui pourrait se trouver sur le site. »

Code canadien du travail, partie II, sous-alinéa 145.(2)a)(ii).

Par conséquent, il vous est ORDONNÉ PAR LES PRÉSENTES, en vertu de l'alinéa 145(2)a) de la partie II du *Code canadien du*

travail, de procéder immédiatement à la protection des personnes contre ce danger.

- [15] L'ASS Becker, qui avait accompagné l'ASS Clarke durant son enquête, a écrit à l'employeur, le 16 avril 2008, pour donner des précisions sur l'objet de l'instruction émise par l'ASS Clarke. Il indiquait dans sa lettre que l'instruction visait à établir expressément qu'un processus détaillé devait être en place lorsque des travaux étaient effectués dans ce lieu éloigné. L'ASS écrivait également que certaines obligations imposées à l'employeur dans le Code s'appliquaient à AINC et à TPSGC, qu'il considérait comme des « entrepreneurs principaux », à l'égard des « personnes » qui ont accès à un lieu de travail.
- [16] Les deux ministères ont porté les instructions en appel.
- [17] Le 18 décembre 2008, le soussigné a écrit aux quatre parties éventuelles, en l'occurrence le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, Tli-Cho Logistics Inc. et A.M. King Industries Inc. pour les informer des appels, de même que pour connaître leurs intentions quant à leur participation à l'instruction des appels. Les parties étaient invitées à participer à une téléconférence afin de clarifier les questions en litige, comme il était expliqué dans la lettre, puisqu'elles pourraient être directement visées par la décision attendue dans la cause.
- [18] Les deux ministères et Tli-Cho ont participé à la première téléconférence, mais A.M. King a décliné l'invitation. Lors de cette première téléconférence, l'avocat-conseil des deux ministères ont accepté de réunir les deux appels, puisqu'ils portaient sur la même question et sur des instructions similaires et qu'ils mettaient en cause les deux ministères. Ils ont accepté de soumettre des arguments conjoints. Ils ont également accepté que l'affaire soit tranchée sur dossier et ont désigné H. Frederick, Justice Canada, comme avocat-conseil principal pour rédiger et présenter les arguments conjoints.
- [19] Lors d'une deuxième téléconférence, visant à clarifier des questions de procédure, à laquelle les quatre parties ont participé, G. Malakoe, avocat-conseil de Tli-Cho Logistics, a demandé l'autorisation de différer la décision de son client sur sa participation à l'appel, le cas échéant, jusqu'à ce que le gouvernement fédéral ait présenté ses arguments.
- [20] D. Woolley, avocat-conseil d'A.M. King, a formulé une demande similaire concernant la participation de son client à l'appel, le cas échéant. H. Frederick ne s'est pas opposé aux demandes et a proposé de fournir aux parties une copie de ses arguments. Au vu du consentement des appellants, j'ai accueilli les demandes.
- [21] Le 8 avril 2009, G. Malakoe a informé le soussigné qu'après avoir pris connaissance des arguments conjoints de TPSGC et d'AINC, Tli-Cho Logistics avait décidé de ne pas solliciter le statut de partie à l'appel. Le même jour, D. Woolley a avisé le Tribunal qu'après avoir pris connaissance des arguments, A.M. King avait également décidé de ne pas participer à l'appel.

QUESTION

- [22] La question que soulèvent les deux appels est celle de savoir si l'ASS Clarke a commis une erreur en donnant des instructions à AINC et à TPSGC en vertu du paragraphe 145(2) du *Code*.

PREUVE

- [23] L'agent de santé et de sécurité a mis son rapport en preuve ainsi que les nombreux documents qu'il avait consultés durant son enquête. Parmi ces documents, j'ai surtout retenu ceux-ci :
- l'entente d'achat d'actifs avec A.M. King;
 - le projet d'assainissement de Colomac : système de gestion de l'environnement, de la santé et de la sécurité (SG-ESS);
 - le marché pour l'entretien de la mine Colomac;
 - le plan de gestion de l'environnement, de la santé et de la sécurité (Tli-Cho Logistics Inc.);
 - l'analyse du risque professionnel (Tli-Cho Logistics Inc.).

ARGUMENTS DES APPELANTS

- [24] Comme il a déjà été indiqué, AINC et TPSGC ont soumis des arguments conjoints aux fins du présent appel. En l'absence d'intimés, l'affaire a été tranchée sans audience formelle, sur le fondement des arguments écrits des appellants.
- [25] Les appellants ont axé leurs arguments sur les quatre points suivants :
1. les conclusions de fait;
 2. l'interprétation et l'application du paragraphe 145(2) du *Code*;
 3. le renvoi au paragraphe 125(1) du *Code* dans la lettre de clarification;
 4. l'application du *Code* à A.M. King.

1) Conclusions de fait

- [26] Les appellants soutiennent que l'ASS Clarke n'a pas tiré les conclusions de fait nécessaires pour déterminer quelle instruction devait être émise en vertu du paragraphe 145(2) du *Code*, le cas échéant.
- [27] Plus particulièrement, ils avancent que l'ASS n'a pas compris les rôles et responsabilités des diverses parties sur le site, y compris la nature des marchés et des ententes de service qui définissent les relations des parties sur le site et le programme de prévention des risques en place.

- [28] L'ASS a reçu une copie du plan de santé et de sécurité relatif au site, le 7 avril 2008, et une copie du système de gestion de l'environnement, de la santé et de la sécurité à la mine Colomac, le 22 avril 2008, alors qu'il avait déjà émis les instructions.
- [29] Le 8 avril 2008, TPSGC a fourni au Programme du travail de Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDCC) l'entente de service particulière entre AINC et TPSGC pour la réalisation du projet Colomac et une copie du marché entre TPSGC et Tli-Cho.
- [30] Le 10 avril 2008, le directeur régional d'AINC a répondu par écrit à l'instruction de l'ASS Clarke, en indiquant qu'AINC confirmait que des mesures correctives avaient été prises pour donner suite à l'instruction de l'ASS.
- [31] AINC indiquait également dans sa lettre que selon l'entente d'achat d'actifs, Tli-Cho était l'autorité désignée en matière de santé et de sécurité sur le site, et qu'A.M. King, qui n'était pas une employée d'AINC, devait communiquer quotidiennement avec Tli-Cho à propos du travail à accomplir.
- [32] Les appellants soutiennent que la lettre de clarification de l'ASS Becker datée du 16 avril 2008 dénote, même à cette date-là, un manque de compréhension des marchés et des ententes de service en place et des rôles et responsabilités des diverses parties.
- [33] Les appellants ont expliqué dans leurs arguments que l'entente d'achat d'actifs avait été conclue entre A.M. King et AINC et que cette entente ne limitait pas le rôle de Tli-Cho à celui d'une équipe d'intervention d'urgence en cas d'accident. Elle lui attribuait la responsabilité principale des mesures de santé et de sécurité à la mine Colomac.
- [34] L'entente d'achat d'actifs stipulait que le superviseur du site d'A.M. King devait se présenter à Tli-Cho, le gestionnaire du site, avant le début de chaque journée de travail.
- [35] Cette stipulation n'a pas été respectée le jour de l'accident. Par conséquent, A.M. King effectuait des travaux dans le concentrateur sans en avoir reçu l'autorisation.
- [36] L'entente d'achat d'actifs imposait également à A.M. King l'obligation absolue de faire respecter la *Loi sur la santé et la sécurité au travail*, la *Loi sur la santé et la sécurité dans les mines* des Territoires du Nord-Ouest et le système de gestion de l'environnement, de la santé et de la sécurité par ses employés.
- [37] L'entente stipulait également que Tli-Cho, à titre de gestionnaire du site, avait le pouvoir de faire cesser immédiatement tous les travaux en cas d'infraction aux lois, aux règlements ou aux protocoles de sécurité.
- [38] Pour finir, les appellants renvoient, dans leurs arguments, à la correspondance échangée avec l'ASS Clarke après la réception de ses instructions. Dans cette correspondance, les appellants tentaient de nouveau d'expliquer la nature des relations qui existaient entre les parties à la mine Colomac.

2) Interprétation et application du paragraphe 145(2) du Code

- [39] Les appelants avancent que l'omission de la part l'ASS d'apprécier correctement les circonstances factuelles et de déterminer l'étendue de sa compétence a donné lieu à l'interprétation fautive et à l'application erronée du paragraphe 145(2).
- [40] Cela étant, ils prétendent que le danger mentionné dans les instructions ne constitue pas un danger au sens du *Code*.
- [41] Ils estiment que l'ASS Clarke n'a pas analysé suffisamment les faits avant de conclure que le programme de prévention des risques était inadéquat, et que, de ce fait, rien ne permet d'affirmer que ce programme constituait un danger au sens du paragraphe 122(1) du *Code*.
- [42] Des documents qui, selon les appelants, étaient indispensables pour comprendre le programme de prévention des risques en place et en apprécier le caractère adéquat ont été obtenus seulement après l'émission des instructions.
- [43] Si l'ASS Clarke avait effectué une enquête appropriée et avait recueilli l'information nécessaire sur ce programme, il aurait déterminé qu'il était adéquat.
- [44] Les appelants ont réitéré qu'A.M. King n'avait pas reçu l'autorisation d'effectuer des travaux dans le secteur du concentrateur le jour de l'accident et que des personnes avaient eu accès au secteur à l'insu de Tli-Cho, d'AINC et de TPSGC.
- [45] Les appelants ont déclaré que le fait qu'A.M. King avait réussi à pénétrer dans ce secteur et à effectuer du travail sans en avoir reçu l'autorisation n'était pas suffisant pour conclure que le système de prévention des risques était inadéquat.
- [46] Ils estimaient, par conséquent, que les instructions données sur ce point étaient basées sur des conjectures ou des hypothèses.
- [47] Les appelants ont fait valoir, de plus, qu'AINC et TPSGC n'étaient pas les employeurs auxquels les instructions auraient dû être données dans ces circonstances.
- [48] Selon eux, le paragraphe 145(2) du *Code* exige que l'ASS « [traduction] détermine s'il y a réellement un danger en litige dans les circonstances au sens du paragraphe 122(1) du [Code] et, le cas échéant, quel employé est exposé à ce danger au travail »³.
- [49] Seule cette analyse permet à l'agent de santé et de sécurité de déterminer quel employeur devrait recevoir l'avis de danger et l'instruction.
- [50] Les appelants soutiennent que le paragraphe 145(2) exige que l'ASS doit d'abord conclure qu'une situation existant dans un lieu de travail ou l'accomplissement d'une tâche constitue un danger pour un employé au travail avant de prendre des mesures pour protéger une personne contre ce danger.
- [51] Dans ses instructions, l'ASS Clarke écrit qu'il y a un « [traduction] danger pour une personne au travail » et non pas un « danger pour un employé au travail ».

³ Arguments de l'appelant, paragr. 59.

Avec le libellé de la lettre de clarification, cette formulation indique aux appelants que l'attention de l'ASS Clarke était centrée sur les obligations que le *Code* impose aux employeurs à l'égard des « [traduction] personnes directement, plutôt que par le biais de la relation employeur-employé comme l'exige le paragraphe 145(2) »⁴.

- [52] Les appelants ont également fait valoir que rien dans la disposition n'indique qu'une évaluation adéquate a permis d'établir qu'un employé de compétence fédéral était exposé au danger identifié par l'ASS Clarke et que, de ce fait, le paragraphe 145(2) du *Code* ne pouvait pas s'appliquer.
- [53] Le seul danger qui aurait pu être identifié dans les circonstances est le danger auquel un employé d'A.M. King aurait été exposé. Toute conclusion quant à l'existence d'un danger pour un fonctionnaire fédéral serait basée sur des conjectures ou des hypothèses.

3) Le renvoi au paragraphe 125(1) du *Code* dans la lettre de clarification

- [54] Les appelants avancent que le renvoi au paragraphe 125(1) du *Code* dans la lettre de clarification ne corrige pas l'omission par l'ASS d'apprécier adéquatement les circonstances de fait en appliquant le paragraphe 145(2).
- [55] Sans nier que le *Code* leur impose certaines responsabilités à titre d'employeurs⁵, les appelants font valoir que les instructions de l'ASS sont expressément et exclusivement basées sur le paragraphe 145(2) du *Code*.

4) Application du *Code* à A.M. King

- [56] Pour finir, les appelants demandent que l'agent d'appel déclare que le *Code* ne s'applique pas à A.M. King.
- [57] Les appelants admettent en fait que le *Code* s'applique à eux en raison du libellé du paragraphe 123(2) du *Code*.
- [58] Ils admettent également que le *Code* s'applique à Tli-Cho, conformément à la décision de la Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest dans l'affaire Northern Territories and Nunavut (Workers' Compensation Board) v. Canada (Attorney General)⁶.
- [59] Les appelants soutiennent qu'A.M. King ne participe pas au projet d'assainissement. Il n'y a qu'une raison à sa présence sur le site : retirer certains actifs achetés conformément à l'entente d'achat d'actifs susmentionnée. AINC et TPSGC n'ont pas conclu de marché avec A.M. King pour exécuter du travail.
- [60] Il est donc impossible d'affirmer que le travail effectué par A.M. King à la mine Colomac est entièrement lié à l'entreprise fédérale et les activités d'A.M. King demeurent assujetties à la législation provinciale.

⁴ Arguments de l'appelant, paragr. 62.

⁵ Arguments de l'appelant, paragr. 74

⁶ 2007 NWTSC 109.

- [61] Bref, les appellants soutiennent qu'A.M. King n'aurait pu recevoir une instruction en vertu du *Code* et demandent au soussigné de confirmer ce point.

ANALYSE

- [62] La question que le soussigné doit trancher en l'occurrence est celle de savoir si l'ASS Clarke a commis une erreur en donnant des instructions à AINC et à TPSGC en vertu du paragraphe 145(2) du *Code*.

Le paragraphe 145(2) est libellé comme suit :

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

a) en avertit l'employeur et lui enjoint, par instruction écrite, de procéder, immédiatement ou dans le délai qu'il précise, à la prise de mesures propres:

(i) soit à écarter le risque, à corriger la situation ou à modifier la tâche,

(ii) soit à protéger les personnes contre ce danger;

b) peut en outre, s'il estime qu'il est impossible dans l'immédiat de prendre les mesures prévues à l'alinéa a), interdire, par instruction écrite donnée à l'employeur, l'utilisation du lieu, de la machine ou de la chose ou l'accomplissement de la tâche en cause jusqu'à ce que ses instructions aient été exécutées, le présent alinéa n'ayant toutefois pas pour effet d'empêcher toute mesure nécessaire à la mise en œuvre des instructions.

- [63] Le paragraphe 145(2) témoigne de l'importance qu'accorde le législateur à la protection immédiate des employés qui pourraient être exposés à un danger au travail.
- [64] Cette disposition permet à l'ASS, qui vient de conclure à l'existence d'un danger, soit d'enjoindre à l'employeur d'écarter le risque, de corriger la situation ou de modifier la tâche qui constitue le danger, soit de protéger les personnes contre ce danger ou d'interdire l'accès à la source de ce danger.
- [65] J'estime cependant que cette disposition n'est pas le moyen que peut invoquer l'ASS pour donner une instruction à un employeur à la suite d'une contravention de la partie II du *Code*.
- [66] L'ASS Clarke a conclu dans ses instructions à AINC et à TPSGC que l'absence d'un programme adéquat de prévention des risques dans le secteur du concentrateur de la mine Colomac constituait « [traduction] un danger pour une personne qui pourrait se trouver sur le site ».
- [67] Bien que les instructions aient été émises en vertu du paragraphe 145(2), le libellé utilisé par l'ASS Clarke est généralement celui-ci que l'on retrouve dans une instruction émise en vertu du paragraphe 145(1), qui est libellé comme suit :

145. (1) S'il est d'avis qu'une contravention à la présente partie vient d'être commise ou est en train de l'être, l'agent de santé et de sécurité peut donner à l'employeur ou à l'employé en cause l'instruction :

a) d'y mettre fin dans le délai qu'il précise;

- b) de prendre, dans les délais précisés, les mesures qu'il précise pour empêcher la continuation de la contravention ou sa répétition.
- [68] Dans la lettre de clarification envoyée à AINC, le 16 avril 2008, par l'ASS Derek Becker, il est écrit que « [traduction] cette instruction de danger visait à établir clairement qu'un processus détaillé doit être en place lorsque des travaux sont effectués dans ce lieu isolé ».
- [69] L'ASS Becker poursuit en citant les alinéas 125(1)*l*), *w*), *y*) et *z. 14*) du *Code* pour étayer les conclusions de l'ASS Clarke. Ces dispositions se rapportent toutes à l'obligation qui est faite à l'employeur de protéger les employés et « toute personne à qui il permet l'accès du lieu de travail » ou « toute personne [...] admise dans le lieu de travail ».
- [70] Je conclus, à la lecture de la lettre de l'ASS Becker, que les instructions n'ont pas été émises pour protéger les employés contre un danger immédiat, une condition préalable à l'application du paragraphe 145(2), mais plutôt pour protéger les employés et toute personne admise dans le lieu de travail contre un risque pour la santé et la sécurité résultant d'une violation du *Code*.
- [71] Pour les motifs exposés ci-dessus, je conclus que l'ASS Clarke a commis une erreur en donnant ses instructions à AINC et TPSGC en vertu du paragraphe 145(2).
- [72] Ayant décidé que l'ASS Clarke n'aurait pas dû invoquer le paragraphe 145(2) au terme de son enquête, j'analyserai les faits présentés dans les documents mis en preuve par l'ASS Becker pour déterminer s'il y aurait lieu d'émettre les instructions en vertu du paragraphe 145(1) du *Code*.
- [73] Le *Code* contient des dispositions qui imposent des obligations particulières aux employeurs. En ce qui concerne la mise en œuvre de programmes de prévention des risques, les dispositions pertinentes du *Code* sont les alinéas 125(1) *z.03*) et *z.04*). Ces dispositions sont libellées comme suit :
125. (1) 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 :
- [...]
- z.03) en consultation avec le comité d'orientation ou, à défaut, le comité local ou le représentant, d'élaborer et de mettre en œuvre un programme réglementaire de prévention des risques professionnels — en fonction de la taille du lieu de travail et de la nature des risques qui s'y posent — , y compris la formation des employés en matière de santé et de sécurité, et d'en contrôler l'application;
- z.04) relativement aux risques propres à un lieu de travail et non couverts par un programme visé à l'alinéa z.03), en consultation avec le comité d'orientation ou, à défaut, le comité local ou le représentant, d'élaborer et de mettre en œuvre un programme réglementaire de prévention de ces risques, y compris la formation des employés en matière de santé et de sécurité relativement à ces risques, et d'en contrôler l'application.

- [74] Les alinéas 125(1)z.03) et z.04) font l'un et l'autre allusion à un « programme réglementaire » de prévention des risques. Afin de comprendre en quoi peut consister un tel programme, il faut se reporter aux définitions qui s'appliquent à la partie II du *Code*, au paragraphe 122(1).
- [75] Le paragraphe 122(1) définit le mot « règlement » comme suit : « règlement pris par le gouverneur en conseil ou disposition déterminée en conformité avec des règles prévues par un règlement pris par le gouverneur en conseil ».
- [76] En l'occurrence, c'est le *Règlement canadien sur la santé et la sécurité au travail* (Règlement) qui fournit des précisions sur la nature d'un « programme réglementaire ».
- [77] La partie XIX du Règlement décrit les éléments que le programme de prévention des risques doit comporter afin de satisfaire aux exigences du *Code*.
- 19.1 (1) L'employeur, en consultation avec le comité d'orientation ou, à défaut, le comité local ou le représentant et avec la participation du comité ou du représentant en cause, élabore et met en œuvre un programme de prévention des risques professionnels — y compris ceux liés à l'ergonomie —, en fonction de la taille du lieu de travail et de la nature des risques qui s'y posent, et en contrôle l'application. Ce programme comporte les éléments suivants :
- a) le plan de mise en œuvre;
- b) la méthode de recensement et d'évaluation des risques;
- c) le recensement et l'évaluation des risques;
- d) les mesures de prévention;
- e) la formation des employés;
- f) l'évaluation du programme
- [78] J'ai examiné en détail les documents déposés par l'ASS Becker. Parmi ces documents, j'estime que celui qui porte sur le système de gestion de l'environnement, de la santé et de la sécurité (SG-ESS) présente un intérêt particulier pour trancher cette question. J'ai établi un parallèle entre ce document et la partie XIX du Règlement. Mes constatations sont les suivantes :
- a) Les exigences du Règlement sont limpides en ce qui concerne la participation du comité d'orientation ou du comité local de santé et de sécurité à l'élaboration et à la mise en œuvre du programme de prévention des risques. Je n'ai trouvé aucune indication, dans le document, que le comité d'orientation ou le comité local avait participé d'une manière ou d'une autre à l'élaboration, à la mise en œuvre ou au suivi du programme. Cependant, au vu de la preuve dont je dispose, je ne peux déterminer si cela correspond à la réalité.
- b) En ce qui concerne la méthode de recensement et d'évaluation des risques, le Règlement indique aussi très clairement les éléments que cette méthode doit comporter. Je n'ai trouvé aucune méthode, dans le document sur le SG-ESS, pour évaluer les risques à la mine Colomac.

- c) En ce qui concerne le processus de recensement et d'évaluation des risques que comporte la méthode susmentionnée, je n'ai trouvé aucune indication, dans le document sur le SG-ESS, que les risques particuliers au lieu du travail avaient été recensés, voire évalués. J'ai toutefois relevé que c'étaient les employés qui avaient la responsabilité de recenser et d'évaluer les risques et de prendre les précautions qu'ils jugeaient nécessaires.
 - d) Sur la question des mesures préventives, je n'ai rien trouvé. Encore une fois, le Règlement indique très clairement les mesures préventives à prendre, comme éliminer ou réduire le risque et, pour finir, établir des procédures administratives. Je n'ai relevé aucune mention, dans le document sur le SG-ESS, des mesures qui avaient été mises en place pour éliminer ou réduire le risque ou des procédures qui avaient été établies pour protéger les employés contre le danger.
 - e) En ce qui concerne la formation des employés, le Règlement dresse une longue liste des éléments sur lesquels doit porter la formation en matière de santé et de sécurité. Aucun des éléments particuliers prévus par le Règlement n'est mentionné dans le document sur le SG-ESS. On n'y trouve que de vagues indications que les employés recevront de la formation. Cependant, comme aucun dossier de formation n'a été fourni et qu'aucune autre preuve n'a été produite sur cette question, je ne peux pas déterminer si c'est un fait avéré.
 - f) Pour finir, en ce qui concerne le programme d'évaluation, le Règlement dit que l'employeur doit évaluer l'efficacité du programme de prévention des risques à intervalles réguliers. Je n'ai trouvé aucune indication dans le document sur le SG-ESS que cette possibilité avait seulement été envisagée à un moment ou à un autre.
- [79] En plus des lacunes que j'ai relevées dans le document sur le SG-ESS et que j'énumère ci-dessus, il ressort des faits contenus dans le rapport de l'ASS et des arguments des appellants au sujet de l'employé d'A.M. King qui a été blessé, que cet employé a eu accès au lieu de travail à l'insu de l'un ou l'autre (TPSGC, AINC ou Tli-Cho) des responsables de ce site. J'estime que cela est très révélateur du manque de rigueur dans la mise en œuvre du SG-ESS au site Colomac.
- [80] Par conséquent, ayant soigneusement examiné le prétendu système de gestion de l'environnement, de la santé et de la sécurité (SG-ESS) en place à la lumière des exigences de la partie XIX du Règlement, je conclus qu'il y a eu contravention du *Code*. J'estime que même s'ils ont été élaborés de manière assez satisfaisante, les plans de gestion de la santé et de la sécurité ne satisfont pas aux exigences de la partie XIX du Règlement décrites ci-dessus.

- [81] Ayant conclu qu'une instruction basée sur le paragraphe 145(2) n'était pas le moyen approprié dans les circonstances, j'estime par ailleurs qu'en raison du fait que certaines dispositions de la partie XIX du Règlement n'ont pas été respectées, il est nécessaire d'émettre une instruction en vertu du paragraphe 145(1).
- [82] Il faut donc examiner la relation qui existe entre les parties à la mine Colomac afin de déterminer à quel employeur l'instruction devrait être émise.
- [83] L'ASS Clarke a émis des instructions à AINC et à TPSGC. Aux paragraphes 9 à 12 de leurs arguments écrits, les appellants indiquent expressément que :
- AINC est le gardien du fonds de terre et « [traduction] est responsable de la gestion et du contrôle du site ».
 - TPSGC fournit des services professionnels/techniques et d'acquisition et
 - i. est responsable de la gestion du site de la mine Colomac, en plus d'être l'autorité contractante relativement à ce site;
 - ii. à cette fin, TPSGC a conclu un marché avec Tli-Cho Logistics pour fournir des services de gestion et de coordination de la santé et de la sécurité au site Colomac.
- [84] De plus, les appellants admettent dans leurs arguments qu'ils sont des employeurs assujettis au *Code canadien du travail*. Cela étant, je conclus qu'ils doivent s'acquitter à part entière des obligations que le *Code* impose aux employeurs. Étant donné que TPSGC et AINC sont l'un et l'autre des employeurs pour l'application de la partie II du *Code canadien du travail*, je conclus qu'ils sont tous deux responsables, à titre d'employeurs, de la santé et de la sécurité au travail à la mine Colomac.
- [85] Dans l'arrêt R. v. Whyssen⁷, la Cour d'appel de l'Ontario a rappelé un principe important, en l'occurrence que l'employeur « [traduction] ne peut pas se soustraire » aux obligations qui lui sont imposées par la loi « [traduction] en se déchargeant de ses responsabilités sur un entrepreneur indépendant ».
- [86] Le fait que TPSGC a conclu un marché avec Tli-Cho pour coordonner la santé et la sécurité à la mine Colomac n'a pas pour effet, au bout du compte, de dégager TPSGC et AINC des obligations qui leur sont imposées par le *Code*.
- [87] Par conséquent, même si Tli-Cho a la responsabilité d'organiser la santé et la sécurité au site Colomac aux termes du contrat, TPSGC et AINC conservent l'entièr responsabilité de s'assurer que cela est fait de manière appropriée.
- [88] La Cour d'appel fédérale a conclu dans l'arrêt Martin⁸ que, puisque l'agent d'appel est investi des mêmes pouvoirs que l'agent de santé et sécurité, il peut modifier l'instruction émise par agent de santé et sécurité en donnant celle que, selon lui, l'ASS aurait dû donner.

⁷ *R. v. Whyssen*; [1992] 58 O.A.C. 67, paragr. 15

⁸ *Martin c. Canada (Procureur général)* [2005] CAF 156

- [89] Au paragraphe 28 de sa décision, la Cour a déclaré ceci :
- il n'y a aucune raison qui justifierait d'empêcher l'agent d'appel de rendre une décision en vertu du paragraphe 145(1), s'il estime qu'il y a eu contravention à la partie II du *Code* et ce, malgré le fait que l'agent de santé et sécurité a donné des instructions en vertu du paragraphe 145(2).
- [90] Ainsi donc, en dépit du fait que l'ASS Clarke a commis une erreur en donnant des instructions en vertu du paragraphe 145(2), mon appréciation des faits m'amène à conclure que les instructions auraient dû être émises en vertu du paragraphe 145(1). De plus, en modifiant la décision en vertu du paragraphe 145(1), tout en indiquant expressément la contravention qui doit être corrigée, je préserve l'essence de l'instruction originale de l'ASS.
- [91] Par conséquent, au lieu d'annuler les instructions de l'ASS Clarke, comme le voudraient les appellants, je les modifierai plutôt afin qu'elles deviennent émises en vertu du paragraphe 145(1) et que, pour les motifs exposés ci-dessus, elles soient données à AINC et à TPSGC à titre d'employeurs en vertu du *Code*.

Application du *Code canadien du travail* à A.M. King

- [92] Comme je l'ai déjà dit, les appellants me demandent de conclure que le *Code canadien du travail* ne s'applique pas à A.M. King.
- [93] Cependant, la question que je dois trancher dans le présent appel porte uniquement sur les instructions données à TPSGC et AINC par l'ASS Clarke. De plus, étant donné que j'ai décidé de modifier les instructions émises par l'ASS Clarke et qu'aucune instruction n'a été donnée à A.M. King, qui n'est pas partie à l'instance, j'estime qu'il n'est pas nécessaire de décider si le *Code* s'applique ou non à A.M. King pour trancher la présente affaire.

DÉCISION

Pour ces motifs, je modifie les instructions émises par l'ASS Clarke, le 26 mars et le 1^{er} avril 2008, conformément aux appendices I et II joints à la présente décision.

Richard Lafrance

Agent d'appel

APPENDICE – I

N° du dossier : 2008-11

N° de la décision : TSSTC10-001

AFFAIRE INTÉRESSANT LA PARTIE II DU CODE CANADIEN DU TRAVAIL SANTÉ ET SÉCURITÉ AU TRAVAIL

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

Le 19 mars 2008, l'agent de santé et de sécurité Tony Clarke a procédé à une enquête CONCERNANT LA CHUTE D'UNE HAUTEUR DE M. Anders Magnusson, dans le lieu de travail géré par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, employeur assujetti à la partie II du *Code canadien du travail*, à la mine Colomac située à environ 200 km au nord de Yellowknife (Territoires du Nord-Ouest), ledit lieu étant connu sous le nom de mine Colomac.

Saisi d'un appel formé en vertu de l'article 146 de la partie II du *Code canadien du travail* (le Code), l'agent d'appel soussigné a mené une enquête sommaire, conformément à l'article 146.1, sur l'instruction émise par l'agent de santé et de sécurité Clarke, le 1^{er} avril 2008.

Au terme de l'enquête sommaire fondée sur les arguments écrits et les documents reçus, l'agent d'appel soussigné est d'avis que la disposition suivante de la partie II du *Code canadien du travail* a été enfreinte et modifiée en conséquence l'instruction émise le 1^{er} avril 2008 par l'agent de santé et de sécurité Clarke :

125. (1) 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,

[...]

z.03) en consultation avec le comité d'orientation ou, à défaut, le comité local ou le représentant, d'élaborer et de mettre en oeuvre un programme réglementaire de prévention des risques professionnels — en fonction de la taille du lieu de travail et de la nature des risques qui s'y posent — , y compris la formation des employés en matière de santé et de sécurité, et d'en contrôler l'application;

z.04) relativement aux risques propres à un lieu de travail et non couverts par un programme visé à l'alinéa z.03), en consultation avec le comité

d'orientation ou, à défaut, le comité local ou le représentant, d'élaborer et de mettre en oeuvre un programme réglementaire de prévention de ces risques, y compris la formation des employés en matière de santé et de sécurité relativement à ces risques, et d'en contrôler l'application;

**Règlement canadien sur la santé et la sécurité au travail
(DORS/86-304)**

PARTIE XIX

Programme de prévention des risques

19.1 (1) L'employeur, en consultation avec le comité d'orientation ou, à défaut, le comité local ou le représentant et avec la participation du comité ou du représentant en cause, élabore et met en oeuvre un programme de prévention des risques professionnels — y compris ceux liés à l'ergonomie —, en fonction de la taille du lieu de travail et de la nature des risques qui s'y posent, et en contrôle l'application. Ce programme comporte les éléments suivants :

- a) le plan de mise en oeuvre;
- b) la méthode de recensement et d'évaluation des risques;
- c) le recensement et l'évaluation des risques;
- d) les mesures de prévention;
- e) la formation des employés;
- f) l'évaluation du programme.

Par conséquent, il vous est ORDONNÉ PAR LES PRÉSENTES, en vertu du paragraphe 145(1) de la partie II du *Code canadien du travail*, de cesser la contravention au plus tard dans les 30 jours suivant le prononcé de la présente décision et de prendre les mesures nécessaires pour empêcher sa répétition. Vous devez faire rapport de la mise en œuvre de l'instruction à un agent de santé et de sécurité de RHDCC de votre région.

Modifiée à Ottawa, le 3 février 2010.

Richard Lafrance
Agent d'appel

Destinataire : Cheryl G Bartell
Directrice générale régionale
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
Région de l'Ouest
Telus Plaza nord – 5^e étage

10665, av. Jasper
Edmonton (Alberta)
T5J 1S6

APPENDICE – II

N° du dossier : 2008-12
N° de la décision : TSSTC10-001

AFFAIRE INTÉRESSANT LA PARTIE II DU CODE CANADIEN DU TRAVAIL SANTÉ ET SÉCURITÉ AU TRAVAIL

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

Le 19 mars 2008, l'agent de santé et de sécurité Tony Clarke a procédé à une enquête CONCERNANT LA CHUTE D'UNE HAUTEUR DE M. Anders Magnusson, dans le lieu de travail exploité par Affaires indiennes et du Nord Canada, employeur assujetti à la partie II du *Code canadien du travail*, à la mine Colomac située à environ 200 km au nord de Yellowknife (Territoires du Nord-Ouest), ledit lieu étant connu sous le nom de mine Colomac.

Saisi d'un appel formé en vertu de l'article 146 de la partie II du *Code canadien du travail* (le Code), l'agent d'appel soussigné a mené une enquête sommaire, conformément à l'article 146.1, sur l'instruction émise par l'agent de santé et de sécurité Clarke, le 26 mars 2008.

Au terme de l'enquête sommaire fondée sur les arguments écrits et les documents reçus, l'agent d'appel soussigné est d'avis que la disposition suivante de la partie II du *Code canadien du travail* a été enfreinte et modifie en conséquence l'instruction émise le 26 mars 2008 par l'agent de santé et de sécurité Clarke :

125. (1) 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,

[...]

z.03) en consultation avec le comité d'orientation ou, à défaut, le comité local ou le représentant, d'élaborer et de mettre en oeuvre un programme réglementaire de prévention des risques professionnels — en fonction de la taille du lieu de travail et de la nature des risques qui s'y posent — , y compris la formation des employés en matière de santé et de sécurité, et d'en contrôler l'application;

z.04) relativement aux risques propres à un lieu de travail et non couverts par un programme visé à l'alinéa z.03), en consultation avec le comité d'orientation ou, à défaut, le comité local ou le représentant, d'élaborer et de

mettre en oeuvre un programme réglementaire de prévention de ces risques, y compris la formation des employés en matière de santé et de sécurité relativement à ces risques, et d'en contrôler l'application;

**Règlement canadien sur la santé et la sécurité au travail
(DORS/86-304)**

PARTIE XIX

Programme de prévention des risques

19.1 (1) L'employeur, en consultation avec le comité d'orientation ou, à défaut, le comité local ou le représentant et avec la participation du comité ou du représentant en cause, élabore et met en oeuvre un programme de prévention des risques professionnels — y compris ceux liés à l'ergonomie —, en fonction de la taille du lieu de travail et de la nature des risques qui s'y posent, et en contrôle l'application. Ce programme comporte les éléments suivants :

- a) le plan de mise en oeuvre;
- b) la méthode de recensement et d'évaluation des risques;
- c) le recensement et l'évaluation des risques;
- d) les mesures de prévention;
- e) la formation des employés;
- f) l'évaluation du programme.

Par conséquent, il vous est ORDONNÉ PAR LES PRÉSENTES, en vertu du paragraphe 145(1) de la partie II du *Code canadien du travail*, de cesser la contravention au plus tard dans les 30 jours suivant le prononcé de la présente décision et de prendre les mesures nécessaires pour empêcher sa répétition. Vous devez faire rapport de la mise en œuvre de l'instruction à un agent de santé et de sécurité de RHDCC de votre région.

Modifiée à Ottawa, le 3 février 2010.

Richard Lafrance
Agent d'appel

Destinataire : Trish Merrithew-Mercredi
Directrice générale régionale
Affaires indiennes et du Nord Canada
C.P. 1500
Yellowknife (Territoires du Nord-Ouest)
Canada
X1A 2R3