



Ottawa, Canada K1A 0J2

Date : 2014-07-17
Dossier : 2014-28

Entre :

Emploi et Développement social Canada, Demandeur

et

Lise Longval, Intimée

Référence : *Emploi et Développement social Canada v. Longval*

Affaire : Demande de suspension de la mise en oeuvre d'une instruction conformément au paragraphe 146(2) du *Code canadien du travail*

Décision : La demande est rejetée

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

Langue de la décision : Français

Pour le demandeur : Me Pierre-Marc Champagne, Avocat, Ministère de la Justice, Groupe du droit du travail et de l'emploi

Pour l'intimée : Elle-même

Référence neutre : 2014 TSSTC 12

MOTIFS DE DÉCISION

[1] Je suis saisi d'une demande présentée en vertu du paragraphe 146(2) du *Code canadien du travail* (« Code ») pour l'obtention d'une suspension de la mise en oeuvre d'une instruction émise le 18 juin 2014 par l'agent de santé et sécurité (« agent de SST ») Daniel Boulanger et dirigée contre Emploi et Développement social Canada, (« employeur ») à titre d'employeur de l'intimée, Mme Lise Longval. Cette demande accompagnait un avis d'appel de cette instruction déposé auprès du Tribunal de santé et sécurité au travail Canada (« Tribunal ») au nom de l'employeur par Me Dora Benbaruk en date du 25 juin 2014, et présenté en vertu du paragraphe 146(1) du Code.

Contexte

[2] L'instruction qui fait l'objet de l'appel se lit comme suit :

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

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

Le 16 juin 2014, l'agent de santé et de sécurité soussigné a procédé à une enquête visant le lieu de travail exploité par Emploi et Développement Social Canada, employeur assujetti à la partie II du *Code canadien du travail*, et sis au Place du Portage, Phase IV, 140, Promenade du Portage, Gatineau, Québec, K1A 0G9, ledit lieu étant parfois connu sous le nom de ESDC.

Ledit agent de santé et de sécurité est d'avis que la disposition suivante de la partie II du *Code canadien du travail* a été enfreinte.

No. / No : 1

125.(1)(z.16) - Partie II du Code canadien du travail,
20.9(3) - Règlement canadien sur la santé et la sécurité au travail.

L'employeur n'a pas veillé à nommer une personne compétente pour faire enquête sur la situation de violence en milieu de travail alléguée par Mme Lise Longval.

Par conséquent, il vous est ORDONNÉ PAR LES PRÉSENTES, en vertu de l'alinéa 145(1)a) de la partie II du *Code canadien du travail*, de cesser toute contravention au plus tard le 2 juillet 2014.

De plus, il vous est ORDONNÉ PAR LES PRÉSENTES en vertu de l'alinéa 145(1)b) de la partie II du *Code canadien du travail* de prendre, dans les délais précisés par l'agent de santé et de sécurité, les mesures qu'il précise pour empêcher la continuation de la contravention ou sa répétition.

Fait à Montréal ce 18^e jour de juin 2014.

[Signé]

Daniel Boulanger

Agent(e) de santé et de sécurité

Numéro de certificat : ON9279

À : Emploi et Développement social Canada
Place du Portage, Phase IV, 140, Promenade du Portage, Gatineau,
Québec, K1A 0G9

[3] L'audition de la demande de suspension a eu lieu le 3 juillet 2014 par voie de téléconférence lors de laquelle Me Pierre-Marc Champagne, l'avocat de l'employeur et l'intimée Mme Lise Longval, ont fait valoir leurs représentations orales à l'égard de la demande. L'employeur avait au préalable transmis au Tribunal un exposé sommaire de son argumentation au soutien de sa demande de suspension. L'agent de SST avait aussi transmis au Tribunal, par l'entremise de Mme Denise Bourret-Deland, Directrice intérimaire, Division de la santé et de la sécurité au travail, Programme du travail, son rapport circonstancié daté du 30 juin 2014, faisant état des circonstances qui ont donné lieu à l'émission de l'instruction. Enfin, l'intimée a transmis au Tribunal deux documents : une lettre du 5 décembre 2013 par laquelle l'employeur l'informait de son retrait de ses fonctions de Gestionnaire des ressources humaines, et une autre du 4 juin 2014 signée par le sous-ministre de EDSC, M. Ian Shugart, relativement au traitement de la plainte que l'intimée a formulée en vertu du *Code canadien du travail*. Les participants à la téléconférence avaient tous en main cette documentation et en avaient pris connaissance.

[4] Pour la bonne compréhension des paragraphes qui suivent, les faits pertinents à la présente demande, tels qu'ils sont énoncés au rapport circonstancié, peuvent se résumer comme suit. Le 14 février 2014, l'intimée a déposé une plainte effectuée en vertu du *Code canadien du travail*, Partie II et de son règlement, à l'effet que suite à la dénonciation de harcèlement professionnel faite à son égard, elle dit être victime de représailles et de violence au travail sous forme de harcèlement, d'intimidation et autres actions de la part de l'employeur. La plainte recherche la nomination d'une « personne compétente » pour faire enquête, conformément au paragraphe 20.9(3) du *Règlement canadien sur la santé et sécurité au travail* (« RCSST »). L'employeur s'est dit d'avis que la plainte n'était pas fondée, puisque selon lui les faits ne révélaient aucune forme de violence dans le lieu de travail et que, par conséquent, l'article 20.9(3) du RCSST ne s'appliquait pas.

[5] Un premier agent de santé et de sécurité, M. Claude Léger, fut mandaté pour faire enquête sur cette plainte. Après quelques démarches et entretiens entre les mois de février et juin 2014, le rapport indique que l'agent de SST Boulanger a pris la relève de M. Léger dans le dossier en date du 16 juin 2014, en raison des vacances de ce dernier. L'agent de SST Boulanger s'exprime ainsi dans son rapport circonstancié, à la page 3 :

[...]

Malgré la récente décision du Tribunal de santé et sécurité au travail Canada (Agence canadienne d'inspection des aliments et l'Alliance de la Fonction publique du Canada , 2014-OHST-1) qui mentionne que l'employeur peut revoir les allégations d'un employé qui s'est plaint en vertu de la partie XX du RCSST de façon à déterminer si ces allégations rencontrent la définition de violence prévue au règlement, cette récente décision oblige par le fait même les

agents de santé et de sécurité à mener une enquête plus approfondie avant de conclure que l'employeur contrevient à l'article 20.9(3) du RCSST. Lors de cette enquête, l'agent de santé et de sécurité doit d'abord déterminer si l'incident auquel l'employé a été exposé est susceptible de causer un dommage, un préjudice ou une maladie physique ou psychologique. L'agent peut conclure que l'employeur contrevient à l'article 20.9(3) du RCSST uniquement s'il estime que la situation est susceptible d'avoir causé un tel tort.

Dans le cas de la plainte de Mme Longval, nous avons effectué cette enquête plus approfondie des faits qui nous ont été présentés et nous sommes d'avis que les incidents auxquels l'employée a été exposée renvoient la définition de violence prévue à la partie XX du RCSST. Les événements comprennent entre autre le retrait de son poste de gestionnaire PE-06 en utilisant de faux prétextes, le refus de lui accorder une affectation conditionnelle à un poste PE-05 sans qu'elle ne signe de lettre de démission de son poste, ce qui est contraire aux droits d'un employé excédentaire, l'utilisation de propos biaisés et non fondés par ses gestionnaires dans un but préjudiciable afin de tenir sa réputation, l'isolement de Mme Longval de ses collègues par la gestion, l'obligation de Mme Longval de suivre des séances de coaching avec évaluation, ceci sans justification, l'attribution de responsabilités de niveau inférieur non-reliées avec ses fonctions de gestion, le tout ayant amené un préjudice pour Mme Longval.

[...]

[6] À la lumière de ses conclusions, l'agent de SST Boulanger a donc émis une instruction, laquelle enjoint l'employeur de nommer une personne compétente pour faire enquête sur les allégations de l'intimée en vertu du paragraphe 20.9(3) du RCSST, et ce avant le 2 juillet 2014. C'est cette démarche que l'employeur désire faire suspendre par la présente demande, jusqu'à ce qu'un agent d'appel se soit prononcé sur le fond de l'appel, i.e. sur le bien-fondé de cette instruction.

[7] J'ai informé les parties le 4 juillet 2014 de ma décision de rejeter la demande de suspension et la présente décision énonce les motifs de ma décision.

Analyse

[8] Le pouvoir d'un agent d'appel d'accorder une suspension de la mise en œuvre d'une instruction découle du paragraphe 146(2) du Code, qui se lit comme suit :

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

[9] Cette disposition confère à l'agent d'appel le pouvoir discrétionnaire de suspendre les effets d'une instruction, sans par ailleurs spécifier les critères sur lesquels cette discréption doit s'appuyer. Les agents d'appel ont donc développé une grille d'analyse en trois volets dans le but d'encadrer l'exercice de cette discréption, qui doit s'actualiser en regard de l'objet général du Code, qui est celui de prévenir les accidents et les maladies liées à l'occupation d'un emploi régi par ses dispositions (article 122.1 du Code) et d'assurer la conformité avec ses obligations.

[10] Cette grille d'analyse s'énonce comme suit :

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

La question à traiter dans le cadre de cet appel est-elle une question sérieuse?

[11] Ce premier volet du test est habituellement facile à rencontrer et la présente affaire ne fait pas exception. La question que soulève cet appel touche l'application et l'interprétation du paragraphe 20.9(3) du RCSST, soit l'obligation pour l'employeur de nommer une « personne compétente » pour faire enquête dans des circonstances de violence au travail tel que ce concept est défini à la Partie XX du RCSST. Cette question a récemment fait l'objet de décisions d'agents d'appel qui viennent préciser les conditions d'application de cette obligation, comme le soulève le demandeur dans son argumentation ainsi que l'agent de SST dans son rapport circonstancié. J'abonde dans le même sens que l'agent d'appel dans la décision *Via Rail Canada Inc. c. Unifor* (2014 TSSTC 5), qui, relativement à une question identique soulevée par l'appel d'une instruction dont on demandait la suspension, a conclu que la question qui sera débattue, notamment la portée de l'obligation prescrite au paragraphe 20.9(3) du RCSST et les conditions qui entraînent son application, est sérieuse. La détermination de ce que constitue la violence en milieu de travail au sens de cette disposition est complexe et certes matière à interprétation. À ce stade des procédures, rien ne me permet de conclure que l'appel est frivole, vexatoire ou purement dilatoire.

[12] Je conclus donc que le premier critère est rencontré.

Le demandeur subira-t-il un préjudice important si l'instruction n'est pas suspendue?

[13] Le procureur du demandeur soutient que l'employeur subira un préjudice important si cette instruction n'est pas suspendue. Son argumentation s'appuie en grande partie sur les deux décisions rendues récemment par des agents d'appel, dans les dossiers *Canadian Food Inspection Agency v. Public Service Alliance of Canada*, 2013 OHSTC 18, et *VIA Rail Canada Inc. v. Cecile Mulhern and Unifor*, 2014 OHSTC 3. Ces décisions soutiennent que l'obligation de nommer une personne compétente aux termes du paragraphe 20.9(3) du RCSST n'est pas un automatisme et il ne suffit pas qu'une allégation de violence au travail par un employé ne soit pas résolue à la satisfaction de ce dernier pour que l'employeur soit tenu de nommer une telle personne pour faire enquête. Les circonstances doivent au contraire établir que l'employé a effectivement été victime de violence dans son milieu de travail et l'agent de SST doit conclure ainsi avant d'émettre une instruction constatant une contravention au paragraphe 20.9(3) du RCSST et enjoignant l'employeur de nommer une « personne compétente » pour faire enquête sur l'incident de violence.

[14] Tout en reconnaissant que l'agent de SST semble avoir pris acte de cette nouvelle jurisprudence à la lecture de son rapport circonstancié, le procureur du demandeur soutient néanmoins que l'agent de SST a en réalité appliqué la même approche jugée erronée par les décisions citées, mais de façon détournée. Selon lui, l'agent de SST a mené une enquête superficielle et, sur la seule foi des propos de l'intimée et de sa perception des faits, a conclu erronément qu'il était en présence de violence au travail alors que les faits rapportés, à leur face même, ne peuvent justifier cette conclusion. Il aurait donc émis son instruction sur la base des seules allégations de l'intimée et que celle-ci juge non-résolues, et de ce fait va à l'encontre des décisions auxquelles il fait référence. Le procureur du demandeur souligne que les décisions citées interprètent le paragraphe 20.9(3) du RCSST d'une façon qui accorde à l'employeur le droit de déterminer s'il y a ou non une situation de violence au travail, et, toujours selon le procureur, l'agent de SST aurait rejeté indûment et sans analyse sérieuse, les conclusions de l'employeur selon lesquelles il n'y avait pas de situation de violence et par conséquent, aucune obligation de nommer une personne compétente.

[15] Je ne suis pas convaincu par cette argumentation aux fins de la demande de suspension. Elle me semble porter davantage sur le fond de l'appel plutôt que sur les facteurs que doit établir le demandeur pour réussir dans sa demande. Je note que les décisions citées à l'appui des prétentions de l'employeur ont été rendues sur le fond des appels, et non dans le cadre d'une demande de suspension. Le soussigné a rendu la décision dans l'affaire *VIA Rail Canada Inc.* et il est utile de reproduire le passage suivant, aux paragraphes 137 et 138 :

[137] [...] This leads me to understand that the purpose of the investigation is not to determine whether or not work place violence has occurred, but to review the situation that constitutes work place violence and make recommendations to the employer, in instances where an employee is not satisfied that the measures taken by the employer to deal with the work place violence that he/she has been subjected to, are adequate. I also emphasize that the duty of the "competent person" as set out in subsection 20.9(4) is to investigate "the work place violence", a wording used throughout the section and consistent with my interpretation that a finding of work place violence is required before the application of subsection 20.9(3) is engaged.

[138] Of course, if the employer is mistaken in its assessment that a situation does not constitute work place violence, when in fact it does, the employer would be in contravention of subsection 20.9(3). A health and safety officer called to inspect the work site in case of such a disagreement would then be correct in directing the employer to comply with subsection 20.9(3) and appoint a "competent person" to carry out an investigation into the work place violence. [...]

[16] Alors que ce n'était pas le cas dans les faits qui ont mené aux décisions citées par l'employeur, l'agent de SST Boulanger a conclu qu'à son avis, il était en présence d'une situation de violence au travail impliquant l'intimée et c'est sur la base de cette détermination qu'il a émis l'instruction du 18 juin 2014, contestée par l'employeur par la voie d'un appel. À mon avis et jusqu'à preuve du contraire, l'agent de SST Boulanger a appliqué l'approche préconisée par les agents d'appel dans les deux décisions citées par l'employeur et n'a pas appliqué l'automatisme lié aux seules allégations de violence qu'y retrouvait. L'extrait suivant du rapport circonstancié par lequel l'agent de SST explique les motifs appuyant sa conclusion, me semble le démontrer clairement :

[...]

Dans le cas de la plainte de Mme Longval, nous avons effectué cette enquête plus approfondie des faits qui nous ont été présentés et nous sommes d'avis que les incidents auxquels l'employée a été exposée rencontrent la définition de violence prévue à la partie XX du RCSST. Les évènements comprennent entre autre le retrait de son poste de gestionnaire PE-06 en utilisant de faux prétextes, le refus de lui accorder une affectation conditionnelle à un poste PE-05 sans qu'elle ne signe de lettre de démission de son poste, ce qui est contraire aux droits d'un employé excédentaire, l'utilisation de propos biaisés et non fondés par ses gestionnaires dans un but préjudiciable afin de tenir sa réputation, l'isolement de Mme Longval de ses collègues par la gestion, l'obligation de Mme Longval de suivre des séances de coaching avec évaluation, ceci sans justification, l'attribution de responsabilités de niveau inférieur non-reliées avec ses fonctions de gestion, le tout ayant amené un préjudice pour Mme Longval.

[...]

[souligné par nos soins]

[17] L'agent de SST a donc, après s'être dit d'avis que l'intimée était victime de violence au travail, émis une instruction enjoignant l'employeur de nommer une « personne compétente » pour faire enquête cette situation de violence au travail. Il affirme avoir conclu ainsi après avoir fait une « enquête plus approfondie des faits ». Cette conclusion est soit correcte, soit erronée, mais il ne m'appartient pas, à ce stade-ci des procédures, d'en décider. Il n'est pas impossible que l'agent d'appel qui sera saisi du dossier sur le fond et qui entendra l'affaire *de novo*, soit d'avis que les circonstances qui seront mises en preuve ne constituent pas de la violence au travail, au sens de la Partie XX du RCSST, ou juge que l'enquête de l'agent de SST était inadéquate. Mais là n'est pas l'objet du débat à ce stade-ci des procédures.

[18] Les prétentions du demandeur sous-tendent que je questionne le bien-fondé des conclusions de l'agent de SST quant à l'existence d'une situation de violence au travail, ce qui est la question de fond soulevée par l'appel, et que je mette en doute la légitimité de sa démarche. Dans l'examen d'une demande de suspension, je suis d'avis que l'agent d'appel doit accorder une déférence aux conclusions de faits de l'agent de SST telles qu'elles sont exposées à son rapport d'intervention et présumer de sa bonne foi. Ce n'est au contraire que si les conclusions de l'agent de SST sont à leur face même arbitraires, abusives ou totalement dénuées de sens, que l'agent d'appel pourrait exercer sa discrétion en faveur d'une suspension de l'instruction. Ces situations seraient de toute façon exceptionnelles et ce n'est pas le cas en l'instance.

[19] Le demandeur soutient par ailleurs que l'obligation prévue au paragraphe 20.9(3) du RCSST représente une charge lourde et onéreuse pour l'employeur et lui est extrêmement préjudiciable, surtout si l'instruction devait être annulée par une décision favorable à l'employeur sur le fond de l'appel.

[20] Je suis conscient que l'enquête que fera la « personne compétente » aux termes de cet article est susceptible de porter sur les mêmes faits que l'audience à venir devant l'agent d'appel. En effet, ce dernier agira *de novo* et aura à déterminer si les circonstances qui seront mises en preuve s'inscrivent dans la définition de violence au travail et si l'instruction est bien fondée. Il est fort probable que cette décision, quelle qu'elle soit, interviendra après que la « personne compétente » aura mené son enquête et soumis son rapport à l'employeur, avec ses recommandations, le cas

échéant. On peut bien sûr déplorer cette situation, la multiplicité des procédures, avec les risques de décisions contradictoires qu'elle comporte, n'étant pas souhaitable. Mais la loi est ainsi faite et la possibilité que des mesures ordonnées dans le cadre d'une instruction soient par la suite annulées est une contrainte intrinsèquement liée au cadre statutaire prévu par le Code. Le législateur a en effet exprimé clairement son intention que les instructions émises par les agents de SST soient exécutoires même si un appel est logé à leur endroit et le législateur n'était pas sans savoir qu'une décision ultimement favorable à un appelant pourrait entraîner une telle situation. Le législateur a néanmoins choisi de privilégier l'objectif de prévention recherché par le Code, par l'application immédiate des ordonnances des agents de santé et sécurité. A cet égard, l'octroi d'une suspension est une procédure d'exception, qui vise à éviter qu'une partie ne subisse un préjudice des plus sérieux, et dont la preuve lui incombe.

[21] L'Agent d'appel Jean Arteau a récemment rejeté une demande de suspension de la mise en œuvre d'une instruction dans une situation très semblable à la présente, dans l'affaire *Via Rail Canada Inc. c. Unifor*. L'agent d'appel a conclu que l'employeur ne lui avait présenté aucun élément concluant selon lequel la nomination d'une « personne compétente » en vertu du paragraphe 20.9(3) du RCSST, tel qu'ordonné par l'instruction, causerait un préjudice important sur les opérations, l'équipement ou les ressources humaines de l'employeur. Il s'exprime en ces termes, aux paragraphes 28 à 30 de sa décision :

[28] Je comprends également que l'instruction n'aura pas d'impact sur les opérations de la partie demanderesse.

[29] Relativement aux ressources humaines, le seul employé touché est monsieur Gendron; il est déjà en arrêt de travail. Il n'y aura pas de déplacement de travailleurs ou de formation à donner à d'autres travailleurs. Tous les autres travailleurs continuent à travailler comme habituellement. Enfin, la personne compétente pour réaliser l'enquête provient de l'extérieur de Via Rail.

[30] Dans le cadre d'une demande de suspension, il appartient au demandeur de convaincre l'agent d'appel de suspendre une instruction, qui est dans les faits une ordonnance, jusqu'au prononcer de la décision finale. Pour ce faire, il doit, entre autre, démontrer, de façon claire et probante, un impact préjudiciable important pour l'entreprise ou le lieu de travail en l'absence de suspension. C'est ce qui est visé par le second critère.

[22] Le demandeur a invoqué à cet égard les coûts financiers importants qui résulteront de la nomination d'une personne compétente pour faire enquête, dans un contexte de restrictions budgétaires, et aussi plaidé que l'instruction mettait l'employeur dans l'impossibilité de prendre des mesures appropriées relatives à la gestion de ses employés. A mon avis, le préjudice financier invoqué par l'employeur dans le cadre d'une demande de suspension doit s'apprécier en fonction des coûts en présence d'une part et, d'autre part, de la taille de l'employeur et des ressources dont il dispose. En l'instance, les coûts rattachés à la nomination d'une personne compétente, qui seront constitués vraisemblablement des honoraires professionnels -- ou du salaire -- de cette personne, et ceux liés à la tenue de l'enquête, n'ont pas été précisés et seront somme toute minimes eu égard aux ressources considérables du ministère de l'Emploi et du Développement social du Canada.

[23] De plus, on a avancé aucune preuve ou argumentation sérieuse à l'effet que la nomination d'une personne compétente pour faire enquête sur la situation et présenter des recommandations à

l'employeur, le cas échéant, rendait impossible l'exercice des droits de gestion de l'employeur. Le dossier révèle au contraire que l'employeur a pris les mesures qu'il considérait appropriées à l'endroit de l'intimée. La nomination d'une « personne compétente » pour faire enquête sur ces mesures et soumettre des recommandations à l'employeur n'empêche pas celui-ci d'exercer ses droits de gérance. Il va de soi qu'une enquête suite à une plainte de harcèlement et de violence au travail est susceptible d'entraîner certaines tensions dans le milieu de travail de l'intimée. Mais ce sont là des inconvénients ou désagréments qui ne rencontrent pas, à mon avis, le seuil du préjudice important dont la démonstration est requise pour que la suspension soit accordée.

[24] Je suis donc d'avis que le demandeur n'a pas rencontré le critère du préjudice important dont la démonstration lui incombe pour obtenir la suspension de l'instruction.

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

[25] Compte tenu de ma conclusion quant au second critère, je n'ai pas à me pencher sur le troisième critère pour les fins de cette demande de suspension.

Décision

[26] Pour ces motifs, la demande de suspension de la mise en œuvre de l'instruction émise par l'agent de SST Daniel Boulanger le 18 juin 2014, est rejetée.

Pierre Hamel
Agent d'appel