

CODE CANADIEN DU TRAVAIL
PARTIE II**
SÉCURITÉ ET SANTÉ AU TRAVAIL

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

Employeur : Corps canadien des commissionnaires
Représenté par : M^e Luc Giroux

Syndicat : Union des agents de sécurité du Québec
Représentée par : M^e Denis Lavoie

Mis-en-cause : Pierre Morin
Agent de sécurité
Programme du Travail
Développement des ressources humaines Canada

Devant : Michèle Beauchamp
Agent régional de sécurité
Développement des ressources humaines Canada

Contexte

Le 10 novembre 1999, l'agent de sécurité Pierre Morin a procédé à une enquête au Centre de prévention de l'Immigration (CPI) situé à Laval (Québec), par suite d'une plainte que lui avait soumise une employée du Corps canadien des commissionnaires (CCC) qui était affectée au CPI. La plainte était à l'effet qu'il n'y avait pas de comité de santé et de sécurité pour les employés du CCC travaillant au CPI comme agents de sécurité.

À la suite de son enquête, l'agent de sécurité Morin a émis au Corps canadien des commissionnaires, le 30 novembre 1999, une instruction en vertu du paragraphe 145(1) de la partie II du *Code canadien du travail* (Annexe A), enjoignant au CCC de constituer, au plus tard le 15 décembre 1999, un comité de sécurité et de santé au travail « pour représenter les employés(es) travaillant au Centre de Prévention de l'Immigration à Laval ».

L'employeur a reçu l'instruction écrite le 3 décembre 1999. Il en a demandé la révision le 15 décembre, alléguant que le Corps canadien des commissionnaires, y compris ses employés qui travaillent au CPI, relève de la compétence de la province.

* Les modifications apportées à la partie II du *Code canadien du travail* sont entrées en vigueur le 30 septembre 2000. Cependant, toutes les demandes de révision d'une instruction reçues avant cette date sont traitées comme partie II du Code.

L'Union des agents de sécurité du Québec, Métallurgistes Unis d'Amérique, section locale 8922, qui représente tous les employés du CCC, est également d'avis que le Corps canadien des commissionnaires est de compétence provinciale, y compris ses employés qui travaillent au CPI.

Témoignage de l'agent de sécurité :

Lors de l'audience tenue le 19 décembre 2000, l'agent de sécurité Morin a lu le rapport d'événement, daté du 11 janvier 2000, qu'il a envoyé aux parties et à l'agent régional de sécurité pour expliquer les circonstances qui l'ont amené à donner l'instruction contestée.

Il y fait état de la plainte qu'il a reçue le 13 septembre 1999 de Patricia Magda, employée du Corps canadien des commissionnaires affectée au Centre de prévention de l'Immigration de Laval, à l'effet qu'il n'y avait pas de comité de sécurité et de santé pour représenter les employés du CCC travaillant dans ce centre.

Au cours de son enquête, menée le 10 novembre 1999, il a rencontré deux représentants de l'employeur, Jean-Paul Thériault, Directeur des ressources humaines, et Robert Dion, Directeur général adjoint, qui l'ont informé que quelque 75 employés du CCC étaient affectés au CPI.

Après discussion, l'agent de sécurité Morin les a avisés qu'il considérait les employés du CCC travaillant au CPI comme relevant de la compétence fédérale. Par conséquent, le CCC devait constituer un comité de sécurité et de santé au travail aux termes du paragraphe 135(1) du Code pour ces employés. Il a donc demandé aux représentants de l'employeur de signer une promesse de conformité volontaire, par laquelle le CCC s'engagerait à en établir un au plus tard le 26 novembre 1999.

L'agent de sécurité Morin appuyait sa position sur un avis qu'une avocate des Services juridiques du ministère avait émis, en août 1998, concernant le cas d'un autre employé du CCC affecté au CPI de Laval. Elle y déclarait qu'il était possible de prétendre, à la lumière des renseignements qu'elle avait reçus dans ce dossier, que les employés du CCC affectés au CPI étaient assujettis à la compétence fédérale.

Comme l'employeur restait sur ses positions, l'agent de sécurité Morin lui a émis, le 30 novembre 1999, une instruction en vertu du paragraphe 145(1) du Code l'enjoignant d'établir un comité de santé et de sécurité pour ses agents du CPI au plus tard le 15 décembre 1999.

Objection préliminaire :

M^e Luc Giroux, représentant l'employeur, a soulevé, comme objection préliminaire, que l'instruction émise par l'agent de sécurité Morin et les procédures subséquentement entamées auprès de l'agent régional de sécurité n'ont plus de raison d'être, puisque l'employée Patricia Magda a fait savoir, dans une lettre datée du 1^{er} novembre 2000, qu'elle n'avait plus « aucun intérêt, ni désir de voir la formation d'un comité de santé sécurité en vertu du Code canadien du travail, auprès de [s]on employeur, le Corps Canadien des Commissionnaires ».

Position de l'employeur sur la question en litige :

Selon M^e Giroux, la question en litige concerne la compétence qui s'exerce à l'égard du Corps canadien des commissionnaires et de ses employés affectés au Centre de prévention de l'Immigration, et cette compétence est provinciale, non fédérale.

Le CCC est un organisme sans but lucratif, qui prodigue de l'emploi à d'anciens militaires ou agents de la Gendarmerie royale du Canada. Son activité principale et fondamentale est d'assurer des services de sécurité à différents clients. De par la nature même de cette activité, le CCC relève de la loi provinciale en santé et sécurité au travail et, aux termes de celle-ci, il n'est pas tenu d'établir un comité de sécurité et de santé.

À l'instar des agences de sécurité les plus importantes au Québec, qui sont accréditées sur une base provinciale pour l'ensemble de leur contrat, les agents de sécurité du CCC sont accrédités de la manière suivante : « Tous les agents de sécurité détenteur d'un permis du Ministère de la Justice salarié au sens du Code du travail à l'exception des employés de bureau et travaillant pour la division de Montréal ». La division de Montréal du CCC est en soi une corporation sans but lucratif ayant des contrats éloignés de Montréal, par exemple à Rigaud ou Sherbrooke.

Tous les contrats du CCC étant soumis à une seule accréditation provinciale, les agents de sécurité du CCC affectés au Centre de prévention de l'Immigration de Laval ont toujours été considérés comme étant assujettis aux lois provinciales, soit le *Code du travail* du Québec, la *Loi sur les normes* et les autres lois provinciales en santé et sécurité au travail.

Tous les agents du CCC, y compris ceux qui sont affectés au CPI, sont également protégés par une convention collective intervenue entre le CCC et l'Union des agents de sécurité du Québec, Métallurgistes unis d'Amérique, section locale 8922, qui a été émise en vertu du *Code du travail* du Québec.

Les agents du CCC sont en outre régis par un décret provincial sur les agences de sécurité et par un comité paritaire qui voit à l'application de conditions de travail uniformes dans toute l'industrie. Le CCC a plusieurs contrats à travers le Québec et ses commissionnaires bénéficient d'une mobilité évidente entre les contrats que le CCC détient.

M. Claude Gauthier, directeur des Opérations, division de Montréal, a témoigné à l'audience que la division de Montréal compte entre 850 et 875 employés permanents et qu'il gère de 65 à 70 contrats différents. Le contrat du CCC avec le Centre de prévention de l'Immigration de Laval est d'une durée de trois ans. De 90 à 96 employés sont affectés au CPI, qui est traité comme n'importe quel autre client de l'entreprise. Ces employés ne travaillent pas au CPI en permanence et ils peuvent être affectés à d'autres contrats. En effet, la convention collective prévoit une clause sur la mobilité, accessible à tous les commissionnaires et applicable à tous les contrats, y compris à celui du CPI.

C'est le CCC qui choisit les employés qui iront travailler au CPI, après consultation avec Immigration Canada, comme il le fait pour n'importe quel autre de ses clients. Les employés affectés au CPI reçoivent la même formation que le CCC donne à tous ses autres employés. Ils

n'ont pas une formation particulière aux activités du CPI et les fonctions qu'ils exécutent au CPI sont des fonctions tout à fait usuelles pour tous les commissionnaires. En outre, les employés relèvent strictement du CCC, entre autres pour ce qui est de la discipline et de la mobilité.

Selon M^e Giroux, la question de la compétence exercée à l'égard des agents de sécurité du CCC travaillant au CPI de Laval revêt une grande importance pour l'ensemble des agences de sécurité du Québec et l'accréditation accordée sous le *Code du travail* du Québec, par employeur, à la grandeur du Québec, assure aux employés une grande sécurité d'emploi et une paix sociale importante.

De l'avis de M^e Giroux, une vaste jurisprudence a établi que la sécurité est de compétence provinciale. Par exemple, en 1991, le Tribunal du travail du Québec a renversé la décision d'un commissaire du travail à l'effet que l'entreprise de sécurité et de gardiennage National Protective Service Cie Ltée était de compétence fédérale parce qu'elle oeuvrait presque essentiellement auprès d'agences et de ministères fédéraux. Le tribunal a déclaré :

Nul ne niera que les ministères fédéraux n'existent pas pour effectuer la sécurité de leurs édifices et effectuer un contrôle du personnel qui y circule et des biens qui y sont situés. C'est pour administrer la chose publique que le gouvernement fédéral existe et la sécurité n'est là que comme apport extrinsèque, comme accessoire, strictement comme une activité de soutien.

...

Il est vrai que, suivant la pratique suivie dans l'exécution de tout contrat de sécurité, l'on retrouve ordinairement les mêmes agents affectés aux mêmes postes. Cependant, il ne s'agit là que d'un mode avantageux d'exécution du contrat par l'agence de sécurité et aucunement une nécessité objective et encore moins d'une obligation légale. Mon examen des faits me révèle encore, pour ce qui est de la portion québécoise des activités de l'appelante qui seule nous intéresse ici, qu'uniquement dans le cas du Service canadien d'information et de sécurité, une certaine stabilité est plus requise chez les agents de sécurité, lesquels doivent faire l'objet préalable d'un certificat de loyauté. J'ai déjà souligné à cet égard que les juges majoritaires dans l'arrêt du Groupe Admari avaient écarté une telle conjoncture comme justifiant l'exercice de la compétence fédérale sur des employés d'entretien avec composante de sécurité pour la Défense nationale à Valcartier. J'ajouterai que, dans le cas d'exception quantitativement trop ténu pour faire basculer le raisonnement, l'on pourrait facilement invoquer le bémol de l'honorable juge BEETZ dans Northern Telecom 2, à savoir que lorsque les deux positions s'équilibrent, il faut suivre la règle générale de la compétence provinciale.

M^e Giroux affirme que, contrairement aux renseignements qui ont été donnés pour les fins de l'avis juridique émis par une avocate du Ministère, aucun critère de sélection particulier ne s'applique aux employés affectés au CPI. Ces employés n'ont pas besoin de connaissances spéciales pour

travailler au CPI. En outre, ils ne sont pas assignés au CPI en permanence et ils conservent leur mobilité. En bref, le Corps canadien des commissionnaires considère que le Centre de prévention de l'Immigration est un client comme les autres et que ses commissionnaires qui y sont affectés sont des employés comme les autres.

Pour M^e Giroux, une décision reconnaissant la compétence fédérale à l'égard des employés affectés au CPI créerait un vase clos pour ces employés et leur ferait perdre certains droits que leur accorde la convention collective conclue sous le *Code du travail* du Québec, entre autres au chapitre de la mobilité et de l'ancienneté.

À son avis, le dossier est clair sur la question de la compétence. L'entreprise relève de la province à cause de la nature de ses activités : elle est une agence de sécurité offrant, à contrat, des services de sécurité et de gardiennage à des clients de toute compétence, elle exerce ses activités en vertu d'un permis de la province et elle est assujettie à une convention collective conclue en vertu de la loi provinciale et au décret provincial sur les agents de sécurité.

Position du syndicat :

M^e Lavoie est entièrement d'accord avec la position adoptée par l'employeur. Le milieu des agences de sécurité est unanime à reconnaître que, de par la nature même de leurs activités, ces agences relèvent de la compétence provinciale.

Selon M^e Lavoie, déclarer que les employés du Corps canadien des commissionnaires affectés au Centre de prévention de l'Immigration de Laval relèvent de la compétence fédérale parce qu'ils sont affectés à un organisme fédéral reviendrait à créer, au sein d'une seule et même entreprise, deux entités assujetties à une compétence différente. Cela bouleverserait la paix sociale et créerait un chaos total, autant dans l'entreprise elle-même que dans toute l'industrie.

M^e Lavoie est d'avis que la question constitutionnelle ne doit pas entraîner des conséquences chaotiques et impraticables. L'opinion émise par l'avocate des Services juridiques du Ministère laisse entendre qu'il pourrait y avoir deux groupes distincts d'employés relevant de deux compétences différentes au sein du même CCC, mais cette opinion se fonde sur des prémisses erronées. En effet, les employés du CCC affectés au CPI ne sont pas choisis par celui-ci, ils n'y sont pas affectés en permanence et ils n'ont pas besoin de connaissances particulières au CPI.

M^e Lavoie déclare qu'il ne faut pas analyser en vase clos la question des employés affectés au contrat avec le CPI. Les trois décisions que M^e Giroux a remises en audience à l'appui de sa position démontrent bien que les tribunaux considèrent que les relations de travail sont de compétence provinciale, même lorsque des employés d'entreprises provinciales exercent certaines activités auprès du gouvernement fédéral.

Décision :

1. Objection préliminaire

Je comprends que l'enquête de l'agent de sécurité Morin découlait de la plainte d'une employée, qui a par la suite retiré sa plainte.

D'une part, l'action que l'agent a exécutée par suite de cette plainte, à savoir procéder à une enquête et donner ensuite à l'employeur une instruction l'enjoignant de mettre fin à une contravention, s'inscrit tout à fait dans le droit fil des pouvoirs qu'un agent de sécurité est habilité à exercer sous la partie II du *Code canadien du travail* lorsqu'il constate une contravention chez un employeur, quelle que soit cette contravention et peu importe la raison -- enquête, inspection ou autre --, pour laquelle l'agent s'est rendu dans le lieu de travail.

D'autre part, l'agent régional de sécurité qui est saisi d'une demande de révision d'une instruction présentée par un employeur aux termes de l'article 146 du *Code canadien du travail* en reste saisi tant et aussi longtemps que l'employeur ne retire pas sa demande.

Dans le cas présent, il est clair que l'employeur n'a pas retiré sa demande de révision, même si l'employée, elle, a fait part qu'elle ne souhaitait plus voir la mise sur pied d'un comité de sécurité et de santé.

Je rejette l'objection préliminaire de M^e Giroux, puisque, dans le cas présent, l'employeur n'a pas retiré sa demande de révision de l'instruction que lui avait émise l'agent de sécurité Morin.

2. Question en litige

La question en litige ici est la suivante : l'agent de sécurité Morin a émis au Corps canadien des commissionnaires une instruction en vertu de la partie II du *Code canadien du travail*, l'enjoignant d'établir un comité de sécurité et de santé pour ses employés travaillant au Centre de prévention de l'Immigration de Laval. Le CCC a demandé la révision de l'instruction, alléguant qu'il n'est pas assujéti au *Code canadien du travail*.

Lorsqu'il est saisi d'une demande de révision en vertu de l'article 146 du Code, l'agent régional de sécurité a le pouvoir de modifier, de confirmer ou d'annuler l'instruction émise par un agent de sécurité à l'employeur.

Cependant, pour exercer sa compétence, l'agent régional de sécurité doit avant tout établir si l'employeur ressortit à la compétence fédérale, tel que défini à l'article 2 du Code. Par conséquent, avant même de décider du « sort » de l'instruction émise par l'agent de sécurité Morin, je dois d'abord examiner si l'employeur tombe sous la compétence fédérale.

L'article 2 du *Code canadien du travail* définit ainsi une entreprise fédérale :

«entreprises fédérales» Les installations, ouvrages, entreprises ou secteurs d'activité qui relèvent de la compétence législative du Parlement, notamment :

...

i) les installations, ouvrages, entreprises ou secteurs d'activité ne ressortissant pas au pouvoir législatif exclusif des législatures provinciales[,]

...

L'importante jurisprudence établie en matière de relations de travail examine toujours la question de la compétence à partir d'un principe constitutionnel fondamental, à savoir que le paragraphe 92(13) de la *Loi constitutionnelle de 1867* accorde aux seules provinces le pouvoir de réglementer les relations de travail, la compétence du fédéral ne s'exerçant qu'exceptionnellement et ce, strictement à l'égard d'une installation, d'un ouvrage, d'une entreprise ou d'un secteur d'activité ressortissant à la compétence législative du Parlement.

Pour décider si l'entreprise en cause est fédérale, il nous faut avant tout analyser la nature de ses activités normales et habituelles, et, dans le cas d'une entreprise « secondaire » à l'activité fédérale principale, se demander si le « lien » qu'elle entretient avec l'entreprise principale véritablement fédérale, par exemple un ministère, est si nécessaire et essentiel à l'activité fédérale que cette entreprise secondaire en acquiert quasi-automatiquement un caractère fédéral.

Les avocats de l'employeur et du syndicat m'ont fourni de la jurisprudence établissant le caractère provincial d'entreprises, de sécurité ou autre, faisant affaire avec le gouvernement fédéral. Ils m'ont aussi donné nombre de renseignements sur le CCC, entre autres sur les connaissances exigées des commissionnaires affectés aux différents contrats du CCC, y compris au CPI, sur les activités qu'ils exécutent au CPI, sur la mobilité dont ils jouissent à l'égard des contrats du CCC et sur les « droits » de gérance que le CCC exerce sur eux.

Il m'apparaît clairement que le Corps canadien des commissionnaires est une agence de sécurité. Il est clair également que les activités normales et habituelles du CCC sont d'assurer, par contrat, des services de sécurité et de gardiennage à différents clients, et qu'il compte parmi ses clients des ministères et organismes fédéraux.

Est-ce que le lien qui unit le CCC au CPI est suffisant pour déclarer que les employés qui y sont affectés relèvent de la compétence fédérale, contrairement à leurs collègues affectés à des contrats « provinciaux » ? La preuve au dossier ne m'en a pas convaincue.

Je suis d'avis que les employés du CCC travaillant au Centre de prévention de l'Immigration ne jouissent pas d'un statut différent de celui de leurs collègues affectés à d'autres entreprises qui sont clairement de compétence provinciale, que ces employés ne sont pas traités différemment de leurs collègues pour ce qui est de l'application du *Code du travail* du Québec et du Décret régissant les agents de sécurité signé par le CCC et le syndicat, et que le CCC exerce un droit de gérance total sur ces employés, y compris en matière de mobilité et de discipline, que ne partage

aucunement le CPI. Je ne peux établir aucun lien nécessaire et essentiel entre les activités du CCC et celles du CPI.

Je conclus donc, sur la base des renseignements qui m'ont été soumis, que le Corps canadien des commissionnaires n'est pas régi par le *Code canadien du travail*.

Par conséquent, considérant que les employés du CCC travaillant au CPI relèvent non de la compétence fédérale, mais de celle de la province, J'ANNULE l'instruction émise par l'agent de sécurité Pierre Morin le 30 novembre 1999 au Corps canadien des commissionnaires.

Décision rendue le 23 février 2001

Michèle Beauchamp
Agent régional de sécurité

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

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

Le 10 novembre 1999, l'agent de sécurité soussigné a procédé à une enquête Centre de Prévention d'Immigration, situé au 200 Montée St-François, Laval Québec et employant du personnel du CORPS CANADIEN DES COMMISSIONNAIRES, lequel personnel est assujetti à la partie II du Code canadien du travail.

Ledit agent de sécurité est d'avis que la disposition suivante de la partie II du Code canadien du travail est enfreinte:

Paragraphe 135(1), partie II du Code canadien du travail;

Aucun comité de sécurité et de santé au travail, n'est constitué pour représenter les employés(es) travaillant au Centre de Prévention de l'immigration à Laval.

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 toute contravention au plus tard le 15 décembre 1999.

Fait à Montréal, ce 30^e jour de novembre 1999.

Pierre Morin
Agent de sécurité

À: CORPS CANADIEN DES COMMISSIONNAIRES
SUITE 400, PLAZA LAURIER
5115, AVENUE DE GASPE
MONTEAL (QUEBEC)
H2T 3B7

RÉSUMÉ DE LA DÉCISION DE L'AGENT RÉGIONAL DE SÉCURITÉ

Employeur : Corps canadien des commissionnaires

MOTS CLÉS

Employeur de compétence fédérale, comité de sécurité et de santé au travail.

DISPOSITIONS

Code : 2; 135(1); 146

RÉSUMÉ

Un agent de sécurité a émis au Corps canadien des commissionnaires (CCC) une instruction l'enjoignant de constituer un comité de sécurité et de santé au travail pour représenter ses employés affectés au Centre de Prévention de l'Immigration de Laval. L'employeur et le syndicat soutiennent que le Corps canadien des commissionnaires, y compris ses employés qui travaillent au CPI, relève de la compétence de la province. L'agent régional de sécurité a annulé l'instruction, concluant que, sur la base des renseignements soumis, le CCC n'est pas régi par le *Code canadien du travail*.