

Code canadien du travail
Partie II
Santé et sécurité au travail

Nav Canada
(FIC de London)
demandeur

N^o de la décision 05-019
Le 25 avril 2005

La présente affaire a été instruite par l'agent d'appel Michael McDermott suivant des documents écrits soumis par Nav Canada, l'employeur. Le Syndicat national de l'automobile, de l'aérospatiale, du transport et des autres travailleurs et travailleuses du Canada (TCA), syndicat représentant les employés du centre d'information de vol de London, n'a soumis aucun document écrit.

Pour l'employeur

David K. Law, avocat

- [1] La présente affaire résulte d'un appel interjeté, conformément au paragraphe 146(1) de la partie II du *Code canadien du travail* (le *Code*), par l'employeur, Nav Canada, le 15 octobre 2003, contre une instruction que l'agente de santé et de sécurité (ASS) Lindsay S. Harrower a émise, le 8 octobre 2003, en vertu des alinéas 145(1)*a* et *b* du *Code*.
- [2] Aux termes de l'instruction, l'employeur devait cesser de contrevenir aux alinéas 125(1)*p*) du *Code* et 17.5(1)*b*) de la partie XVII du *Règlement canadien sur la santé et la sécurité au travail* (RCSST) intitulée *Séjourner en sécurité dans un lieu de travail* à son centre d'information de vol (FIC) de London, en Ontario. Plus précisément, l'employeur :

[TRADUCTION] n'avait pas préparé ou établi une procédure d'urgence, selon les modalités réglementaires, pour contrôler les substances dangereuses auxquelles les employés auraient pu être exposés lors de l'application des revêtements et durcisseurs Duochem 5332A1, 94001B1, RSLB1, RSLA2 epoxy au sol du hangar avion, situé juste au-dessous du centre d'information de vol, ce qui a engendré neuf refus de travailler.

- [3] Dans son appel, où il demandait l'annulation de l'instruction, l'employeur cherchait une suspension de l'instruction. L'agent d'appel Douglas Malanka a entendu la demande d'annulation lors d'une téléconférence entre les parties, le 31 octobre 2003, et a accordé une suspension provisoire. La demande de suspension a été examinée plus en détail lors d'une téléconférence ultérieure, le 10 novembre 2003, après quoi l'agent d'appel Malanka a rendu une décision oralement où il prolongeait la suspension. Il a confirmé sa décision aux parties par écrit le 5 janvier 2004, signalant que « la suspension demeurera en vigueur jusqu'à ce que l'appel... soit instruit par un agent d'appel et qu'une décision soit rendue. »
- [4] Il a été convenu, au début, de tenir une audience de l'appel à London, en Ontario, le 25 novembre 2004. Elle a été reportée à une date ultérieure et, le 13 décembre 2004, j'ai fait savoir aux représentants des parties que j'avais été chargé de l'affaire et que j'allais instruire l'appel en me basant sur des déclarations écrites. La demande de l'employeur a été envoyée le 31 janvier 2005, et le Bureau d'appel l'a reçue le 1er février 2005. Ce dernier a envoyé une copie au Syndicat et l'a informé de son droit de répondre. Le 22 février, lors d'un appel téléphonique, le Syndicat a informé le Bureau qu'il ne soumettrait pas de réponse. Le Bureau n'a reçu aucune confirmation écrite, mais la décision du Syndicat a été confirmée lors d'un autre appel téléphonique, le 14 mars 2005.
- [5] Avant de procéder à une analyse de la situation de l'employeur, il est utile de passer en revue les événements à l'origine de l'instruction portée en appel. La déclaration et les notes actuelles de M. Mike Woods, le directeur du FIC de London, fournissent des renseignements incontestables à cet égard. Des copies des deux documents sont jointes au dossier du demandeur. Le FIC de London est situé dans un bâtiment loué à Diamond Aircraft Industries, le propriétaire, qui occupe aussi des locaux dans le même bâtiment. Le mercredi 24 septembre 2003, le directeur de Diamond Aircraft a informé M. Woods que le sol du hangar de la société allait être peint la fin de semaine suivante. Le hangar est situé juste au-dessous des bureaux de Nav Canada. M. Woods a été informé qu'une peinture à l'eau inoffensive serait utilisée et que les portes du hangar resteraient ouvertes pendant le travail pour faciliter l'aération.
- [6] Les centres d'information de vol de Nav Canada fonctionnent 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, et offrent des services de sécurité et d'information de vol aux aéronefs commerciaux et privés. Le dimanche 28 septembre, vers 8 h 45, M. Dale Maher, spécialiste de l'information de vol, de service au FIC de London, a contacté M. Woods. Le premier a informé le second de la présence d'émanations de peinture dans le lieu de travail du FIC. Les odeurs étaient perceptibles après le début du travail de peinture le samedi matin, mais elles se sont intensifiées au point que, le dimanche soir, certains employés se sont plaints de maux de tête et de picotements dans les yeux. M. Woods s'est rendu sur le lieu de travail et a constaté que, contrairement aux informations qu'il avait reçues le 24 septembre, les portes du hangar étaient fermées. À sa demande, elles ont été ouvertes et les employés de service ce jour-là et qui se sentaient mal à l'aise ont eu la permission de partir.

- [7] De retour au travail, le lundi 29 septembre, M. Woods a remarqué que les émanations de peinture étaient toujours présentes et a pris des mesures pour améliorer l'aération. Il a noté que certains employés ne semblaient pas souffrir d'inconfort et poursuivaient leur travail, tandis que d'autres avaient invoqué l'article 128 du *Code* pour justifier leur refus de travailler. À ce moment-là, M. Woods a dit avoir mis en œuvre un plan partiel d'évacuation exceptionnelle ou d'urgence, une mesure qui, d'après ses notes, visait principalement à assurer la continuation des services de sécurité et d'information de vol en l'absence d'une partie de l'effectif. Cependant, rien n'indique que les employés qui ont refusé de travailler ont été empêchés d'exercer leur droit de refus.
- [8] Les notes de M. Woods indiquent aussi que, le 29 septembre, avant d'évoquer les refus de travailler, il a cherché conseil auprès du Service de la santé et de la sécurité de Nav Canada à Ottawa. Il a, par la suite, obtenu de Diamond Aircraft les Fiches techniques santé/sécurité (FTSS) des matériaux utilisés dans la peinture du hangar. Il s'est aussi employé à trouver qui il devrait contacter à Développement des ressources humaines Canada (DRHC) afin de lui demander de procéder à un contrôle de la qualité de l'air. Il se rappelle que la personne avec qui il a communiqué à DRHC avait obtenu que des ASS locaux se rendent au FIC de London. Les agents sont bien allés au FIC, mais ils se sont retrouvés devant le refus de travailler d'un certain nombre d'employés aux prises avec des malaises et des symptômes indésirables. Les ASS de DRHC ont mené une enquête qui les a conduits à conclure en faveur d'une absence de danger, car les émanations s'étaient déjà dissipées. Toutefois, une instruction, qui fait l'objet du présent appel, a été envoyée par la suite.
- [9] Le travail de peinture et de revêtement du sol du hangar effectué à Diamond Aircraft n'a pas été satisfaisant. Il a fallu le repeindre le 25 novembre 2003. Une liste de mesures détaillées, visant à atténuer tout effet indésirable de la peinture sur les employés. Suivant ces mesures, la société Diamond Aircraft s'est engagée à isoler la zone de travail afin de réduire les possibilités d'infiltration des odeurs dans les locaux du FIC. Elle a également convenu de demander la présence d'un représentant du fabricant pour s'assurer que la peinture utilisée était appropriée et employée convenablement. Nav Canada s'est chargée d'assurer un maximum d'aération à son bâtiment, même de fournir des ventilateurs secondaires aspirants, et de bien informer ses employés du travail effectué et des matériaux utilisés. Les représentants du syndicat défendeur ont été consultés sur les mesures qu'ils ont trouvées satisfaisantes. Une copie a été fournie au Bureau d'appel. Des copies de la liste des mesures ont été jointes aux lettres que l'agent d'appel Malanka avait envoyées aux parties le 5 janvier 2004, confirmant la suspension de l'instruction.
- [10] Dans sa déclaration, Nav Canada cite deux motifs de l'appel de l'instruction. Premièrement, la société prétend que les preuves n'appuient pas la conclusion qu'il y avait un danger au FIC de London, tel qu'il a été soutenu dans le texte de l'instruction. Deuxièmement, qu'il y ait eu danger ou non, selon Nav Canada, les preuves montrent qu'elle a satisfait les exigences des alinéas 125(1)*p*) du *Code* et 17.5(1)*b*) du RCSST longtemps avant septembre 2003.

[11] En ce qui concerne son affirmation sur l'absence de danger, Nav Canada ne conteste pas le fait que certains de ses employés au FIC de London ont éprouvé des malaises à cause des odeurs ou vapeurs émanant du hangar lors de la peinture du sol. La société conteste cependant que les odeurs ou vapeurs soient conformes à la définition d'une substance dangereuse établie à l'article 122 du *Code* et qui se lit comme suit :

« substance dangereuse » Sont assimilés à des substances dangereuses les agents chimiques, biologiques ou physiques dont une propriété présente un risque pour la santé ou la sécurité de quiconque y est exposé, ainsi que les produits contrôlés.

Pour défendre sa position, Nav Canada cite des informations du fabricant des produits en question, les fiches techniques santé/sécurité pertinentes et la Liste appropriée de référence pour les matériaux de construction, les matériaux d'emballage, et les produits chimiques non alimentaires acceptés de l'Agence canadienne d'inspection des aliments. En somme, ces références montrent que, même s'il y a des substances dans les produits en question qui auraient pu avoir des effets indésirables sur les employés et causer des malaises, ils pouvaient être utilisés sans danger. En particulier, Nav Canada s'oppose à l'idée que les produits utilisés dans le hangar pouvaient constituer un danger pour les employés qui travaillaient à l'étage au-dessus, dans les bureaux du FIC.

[12] À mon avis, aucun élément de preuve dans le dossier ne permet de conclure qu'il y avait danger dans les bureaux du FIC aux dates indiquées. Même s'il semble que le travail de peinture ait commencé dans le hangar le matin du samedi 27 septembre 2003, les plaintes n'avaient été portées que le soir suivant. Apparemment, les mesures correctives se sont limitées à l'aération de l'établissement, par l'ouverture des portes en premier lieu. Aucun test objectif, comme une analyse de la qualité de l'air, n'a été réalisé. Au moment où une enquête a démarré l'après-midi du 29 septembre par suite des refus de travailler, les odeurs s'étaient dissipées et la décision rendue concluait en faveur d'une absence de danger.

[13] Même si, selon moi et comme le montre la présentation de Nav Canada, les preuves ne justifient pas la conclusion qu'il y avait un danger au FIC de London, je note que l'instruction a été formulée dans des termes conditionnels quant aux « [TRADUCTION] substances dangereuses **auxquelles les employés auraient pu être exposés...** » (gras ajouté). En fait, le but des alinéas 125(1)p) du *Code* et 17.5(1)b) du RCSST est de nature préventive. Ils visent à encourager les employeurs à avoir des procédures en place au cas où quelque chose arriverait, au lieu d'attendre que le danger se manifeste. Il paraît que le demandeur partage ce point de vue lorsqu'il soutient, dans sa déclaration, que « [TRADUCTION] qu'il y ait eu danger ou non, les preuves montrent clairement que Nav Canada a satisfait les exigences des alinéas 125(1)p) du *Code* et 17.5(1)b) du RCSST longtemps avant septembre 2003 ». La justesse ou non de cette affirmation est au cœur de la question à trancher dans le présent appel.

- [14] Nav Canada prétend que le plan d'évacuation d'urgence du FIC de London et la manière dont il a été appliqué dans ce cas-ci ont satisfait les exigences des alinéas 125(1)p) du *Code* et 17.5(1)b) du RCSST. La société conteste vivement le fait que les procédures d'urgence prévues dans le Règlement doivent être établies de sorte qu'elles tiennent compte de situations ou de substances particulières. Elle soutient plutôt que la nature générique du plan d'évacuation d'urgence du FIC de London prévoit les interventions nécessaires face à une urgence qu'elle qualifie, en termes généraux, de « [TRADUCTION] série de circonstances imprévues, incontrôlables et non spécifiques justifiant une intervention, y compris la possibilité d'évacuer le personnel d'un bâtiment ». Pour évaluer la validité de cette explication, il est nécessaire de prendre en considération la nature des obligations légales et réglementaires en question, ainsi que la portée et le contenu du plan d'évacuation d'urgence du FIC de London. Les obligations légales et réglementaires tombent toutes les deux dans la catégorie générale du séjour en sécurité dans un lieu de travail, dont l'accès au lieu de travail et la sortie de celui-ci en toute sécurité. La réglementation met l'accent sur les plans et procédures d'urgence, et, aux termes du paragraphe 17.5(2) du RCSST, les procédures d'urgence visées au paragraphe 17.5(1) doivent préciser, entre autres, le plan d'évacuation d'urgence.
- [15] Le manuel d'évacuation d'urgence du FIC de London porte sur les procédures de prévention des incendies et d'évacuation d'urgence. Il a été élaboré en mars 2003, et sa parution est mentionnée dans les comptes-rendus du comité de la santé et de la sécurité au travail de London du 21 mars 2003 et ils sont joints au dossier du demandeur. Étant donné la nature du mandat de Nav Canada en matière de sécurité aérienne, le manuel couvre aussi le maintien des services en cas d'évacuation, soit dans un bâtiment provisoire désigné, soit par le transfert de la responsabilité à d'autres bureaux de Nav Canada. Cependant, le manuel met en exergue le fait que la sécurité des employés est primordiale et ne doit pas être compromise dans le processus de mise en place de services provisoires ou de remplacement. Nav Canada maintient que le manuel d'évacuation d'urgence est de nature générique et convient à satisfaire les exigences du paragraphe 17.5(1) du RCSST, y compris l'alinéa 17.5(1)b).
- [16] En résumé, les faits à notre disposition illustrent une situation où les odeurs et les émanations de la peinture du sol des locaux, se trouvant au-dessous de ceux qu'occupe le demandeur ont eu des effets imprévus, à savoir des malaises et des effets indésirables sur certains employés, mais pas tous, présents au lieu de travail du demandeur. La direction a été informée avec un peu de retard de cette situation, et la réaction initiale s'est limitée à l'ouverture des portes pour aérer l'établissement et au départ des employés incommodés. Par la suite, comme les effets indésirables et les odeurs persistaient, l'aération a été augmentée et des mesures ont été prises pour établir la nature des produits à l'origine des odeurs. Des demandes d'analyse de la qualité de l'air ont aussi été faites. Ces mesures ont été prises après que neuf employés ont refusé de travailler, et c'est là que la direction a appliqué un plan partiel d'évacuation exceptionnelle ou d'urgence. Les ASS de DRHC ont mené une enquête à la suite des refus de travailler qui a conduit à la décision d'absence de danger. Cependant, une instruction, qui fait l'objet du présent appel, a été envoyée par la suite.

- [17] Nav Canada soutient que le manuel d'évacuation d'urgence du FIC de London est assez générique et pour répondre aux procédures d'urgence prévues à l'alinéa 17.5(1)b) du RCSST, qui se lit comme suit :

L'employeur doit, après avoir consulté le comité local ou le représentant et les employeurs des personnes non visées par la Loi qui travaillent dans le bâtiment, établir les procédures d'urgence :

b) à prendre s'il y a risque d'accumulation, de déversement ou de fuite d'une substance dangereuse dans le lieu de travail qu'il dirige.

Dans le manuel d'évacuation d'urgence du FIC de London, il n'y a aucune référence particulière aux procédures qui couvrent les accumulations, les déversements ou les fuites de substances dangereuses, et certainement rien qui s'apparente aux imprévus survenus lors de la repeinture du hangar de Diamond Aircraft en novembre 2003. Dans les faits, Nav Canada soutient que les procédures d'évacuation d'urgence sont suffisantes pour satisfaire à l'obligation du Règlement.

- [18] Dans tous les lieux de travail, ou presque, on trouve des substances dangereuses ou des produits potentiellement dangereux s'ils sont mal utilisés. La quantité de ces substances ou produits varie selon la nature de l'activité. Dans les cas où l'utilisation de substances ou produits dangereux fait partie intégrante de l'activité en cours, il est logique d'avoir des plans d'intervention bien élaborés, en cas d'accident ou d'utilisation abusive, qui comprennent des mesures correctives ainsi que des plans d'évacuation. En effet, le personnel employé dans ce genre de secteurs d'activité a en principe une certaine compétence et est convenablement équipé pour faire face à ces cas d'urgence. Nav Canada est une entreprise de sécurité et de communication aériennes. Aucune preuve directe ne se trouve dans le dossier, mais il est raisonnable de supposer que, d'après la description des activités du FIC contenue dans la présentation de Nav Canada, la présence de substances dangereuses ou de produits potentiellement dangereux dans les locaux du FIC est davantage occasionnelle qu'elle ne fait partie intégrante des activités de l'organisation. À ce titre, il y a une certaine justesse dans l'argument selon lequel, en cas d'incident dans un établissement ayant pour cause réelle ou supposée des substances dangereuses, l'évacuation est une réaction raisonnable qui permettrait l'intervention appropriée de spécialistes pour s'occuper de la situation. En outre, comme je l'ai mentionné précédemment, la réglementation, qui régit la sécurité en milieu de travail met l'accent sur les procédures d'évacuation d'urgence et le paragraphe 17.5(2) du RCSST exige que les procédures d'urgence visées au paragraphe 17.5(1) précisent le plan d'évacuation d'urgence.

- [19] Pour rendre une décision en réponse au présent appel, je dois tenir compte du fait que, même si le syndicat représentant les employés concernés a eu l'occasion de répondre à la décision du demandeur, il ne l'a pas fait. Les affirmations du demandeur quant au manque de preuves sur la présence de danger et au fait que le plan d'évacuation d'urgence du FIC de London, un lieu de travail dirigé par l'employeur, était suffisant n'ont pas été remises en question. J'ai aussi pris en considération la nature des activités du FIC et de l'accent mis

sur les procédures d'évacuation d'urgence dans l'article 17.5 du RCSST. J'en conclus que, même si une activation plus rapide du plan d'évacuation aurait été souhaitable, les mesures prévues dans le plan d'évacuation d'urgence du FIC de London satisfont le seuil des exigences des alinéas 125(1)*p* du *Code* et 17.5(1)*b* du RCSST, car elles s'appliquaient à la situation survenue au FIC de London du 27 au 29 septembre 2003. Je décide, en vertu de l'alinéa 146.1(1)*a* du *Code*, d'annuler l'instruction envoyée le 8 octobre 2003.

Michael McDermott
Agent d'appel

Sommaire de la décision de l'agent d'appel

N° de la décision : 05-019

Demandeur : Nav Canada (FIC de London)

Mots clés : Substances dangereuses, procédures d'urgence

Dispositions : *Code* 125(1)*p*), 145(1)*a*) et *b*), 146(1) 146(1)*a*)
RCSST 17.5(1)*b*)

Résumé :

Nav Canada, l'employeur, a interjeté un appel contre une instruction, émise par un agent de santé et de sécurité, selon laquelle la société devait cesser de contrevenir aux alinéas 125(1)*p*) du *Code* et 17.5(1)*b*) du RCSST dans son centre d'information de vol (FIC) de London, en Ontario. Le demandeur n'a pas préparé ou établi une procédure d'urgence pour contrôler les substances dangereuses auxquelles les employés auraient pu être exposés lors de la peinture du sol d'un hangar avion situé juste au-dessous du lieu de travail du FIC.

L'appel a été instruit à partir d'une présentation écrite du demandeur dont une copie a été remise au syndicat représentant les employés du FIC de London. Nav Canada a cité deux motifs d'appel : premièrement, les preuves n'appuyaient pas la conclusion qu'il y avait un danger au lieu de travail, et deuxièmement, qu'il y ait eu danger ou non, le plan d'évacuation d'urgence du FIC de London était déjà mis en place et assez général pour satisfaire les exigences du *Code* et du RCSST. Le syndicat était conscient de son droit de répondre, mais il a choisi de s'abstenir.

Pour rendre une décision, l'agent d'appel a noté que la présentation du demandeur n'a pas été remise en question et il a tenu compte de la nature des activités de Nav Canada au FIC ainsi que de l'accent mis dans l'article 17.5 du RCSST sur les procédures d'évacuation d'urgence. Il a conclu que les mesures du plan d'évacuation d'urgence étaient conformes au seuil prévu dans les alinéas du *Code* et du RCSST susmentionnés, car elles s'appliquaient aux circonstances existantes au FIC de London pendant la période en question, et a rendu la décision d'annuler l'instruction, en vertu de l'alinéa 146.1(1)*a*) du *Code*.