

218

Date: 20000920

Dossiers: 165-2-209 à 216

Référence: 2000 CRTFP 86



Code canadien du travail,
partie II

Devant la Commission des relations
de travail dans la fonction publique

ENTRE

**Ken Fletcher, Claude J. Gallant, Fred W. Johnson, L.P. Leblanc, Philippe Leclerc,
James A. MacLeod, Steven J. Richard et J.R. Hebert,**

requérants

et

**LE CONSEIL DU TRÉSOR
(Solliciteur général — Service correctionnel)**

employeur



AFFAIRE : Renvoi fondé sur le paragraphe 129(5) du Code canadien de travail

Devant : Anne E. Bertrand, commissaire

Pour les requérants : Gary Bannister, Alliance de la Fonction publique du Canada

Pour l'employeur : Harvey Newman, avocat

Affaire entendue à Moncton (Nouveau-Brunswick),
les 1^{er} et 2 mars 2000.

INTRODUCTION

[1] Au total huit affaires ont été renvoyées à la Commission à la suite des rapports présentés par deux agents de sécurité relativement à sept affaires émanant du pénitencier à sécurité maximale de Dorchester et à une affaire survenue à l'établissement de l'Atlantique, à Renous. Dans les huit cas, les agents de sécurité ont conclu à l'absence de danger au moment de l'enquête. L'agent de sécurité Sarrazin n'était pas présent à l'audience concernant le dossier 165-2-216, et j'ai acquiescé à une requête d'ajournement indéfini d'ici à ce que l'agent puisse être cité à comparaître pour témoigner en personne au sujet de son rapport, et également en attendant les conclusions de la Commission relativement aux autres affaires.

[2] La Commission a été saisie des affaires sur lesquelles a fait enquête l'agent de sécurité Pierre St-Arnauld et mettant en cause sept agents de correction au pénitencier de Dorchester; chacun de ces agents s'est présenté au travail tôt le 22 novembre 1999 au matin pour se rendre compte qu'un seul autre agent de correction était de service dans leur unité, c'est-à-dire qu'il y avait seulement deux agents par unité. La réduction de l'effectif que l'on désigne par l'expression « dotation minimale » constituait le fondement de la plainte et du refus de travailler; cependant, aucun des employés n'a quitté son poste le jour en question. L'agent de sécurité a mené ses enquêtes au cours des trois jours suivants et à ce moment-là trois agents étaient affectés aux unités en question. À l'audience, l'agent négociateur a fait état des conditions de travail dangereuses créées par les politiques de dotation minimale, signalant que la Commission a le pouvoir d'ordonner que celles-ci soient corrigées.

[3] Le même jour où les agents ont refusé de travailler, les membres du personnel qui étaient en formation sont retournés à l'établissement pour appuyer leurs collègues et protester contre la situation dangereuse créée par la dotation minimale. À l'audience, l'employeur, qui n'a toutefois pas contesté le droit des employés de refuser de travailler à ce moment-là, a soutenu que ce droit ne devait pas servir dans la présente enquête à alimenter des conflits entre l'agent négociateur et l'employeur concernant les politiques de dotation minimale, la jurisprudence ayant établi qu'on ne pouvait invoquer ce droit en pareilles circonstances. De plus, l'employeur soutient que le pouvoir de la Commission d'agir en pareils cas se limite strictement à établir le bien-fondé du rapport de l'agent de sécurité.

LES FAITS

[4] À l'audience, la Commission a entendu les témoignages de l'agent de sécurité, Pierre St-Arnauld, et de deux des requérants, Claude Gallant et Stephen Richard, agents de correction aux unités 2 et 4 respectivement, lesquels ont pu décrire leur propre situation et celle de leurs collègues de travail, étant donné le caractère semblable des sept cas. La sous-directrice du pénitencier de Dorchester, Vivian MacDonald, a en outre témoigné au nom de l'employeur.

[5] L'agent de sécurité St-Arnauld est un agent d'enquête chevronné qui compte neuf ans d'expérience, ce qui inclut des enquêtes menées dans quatre pénitenciers. Dans les présentes affaires, il a mené les enquêtes le jour même où son bureau a reçu avis du refus de travailler, c'est-à-dire le lendemain du refus, le 23 novembre 1999. Il est arrivé au pénitencier de Dorchester à 13 h 30 et a rencontré les autorités compétentes. Comme le poste de travail des requérants prenait fin, il a décidé de poursuivre son enquête le lendemain.

[6] Essentiellement, l'agent de sécurité a été informé du refus « technique » de travailler des sept requérants pour le même motif : celui de la dotation minimale. Les représentants de l'employeur lui ont expliqué que la dotation minimale consistait en une réduction de l'effectif, de sorte qu'une unité ne compte que deux agents de correction. Cette réduction de l'effectif survient à la suite d'une absence découlant d'un congé de maladie, d'un autre congé ou d'une formation obligatoire. L'employeur applique un tel régime de temps à autre dans le contexte d'un « plan de gestion des risques ». On a montré à l'agent de sécurité une copie du tableau de service pour la dotation des unités, lequel tableau, a-t-il franchement admis, ne lui paraissait pas très compliqué. Il a toutefois signalé qu'on ne lui avait pas montré le plan de gestion des risques ni dit à quelle fréquence on l'appliquait.

[7] Les visites aux différentes unités ont eu lieu les 24 et 25 novembre. L'agent de sécurité a obtenu l'information nécessaire en s'entretenant avec tous les requérants, ainsi qu'avec l'employeur et d'autres employés travaillant dans ces unités. Au moment des visites, il a constaté qu'il y avait plus de deux personnes en poste dans chacune des quatre unités. L'agent de sécurité a en outre remarqué la présence de personnel de soutien, notamment des commis et des agents de libération conditionnelle.

[8] Étant donné que le refus de travailler était fondé sur le fait qu'il n'y avait que deux agents de correction, et comme il devait fonder sa décision sur la situation qui existait lors de son enquête, l'agent de sécurité a conclu qu'il n'y avait pas de danger puisqu'il y avait plus de deux agents en poste à ce moment-là. Toutefois, il a signalé ne pas avoir trouvé de procédures sur les mesures de sécurité au travail que devait appliquer le personnel lorsqu'il travaillait par équipe de deux, de trois ou de quatre agents de correction, ce qui le préoccupait.

[9] L'agent de sécurité a demandé une copie de telles procédures et, n'en recevant pas, il a conclu que cela constituait une violation de l'alinéa 125*g*) du Code. L'agent de sécurité a le pouvoir de mener une enquête « parallèle » sur le lieu de travail lorsqu'il est appelé à faire enquête au sujet d'un refus de travailler. Si une telle enquête parallèle révèle des infractions au Code, l'agent de sécurité peut délivrer une Promesse de conformité volontaire (P.C.V.) afin d'informer l'employeur de telles infractions, bien qu'il ne lui revienne pas de dire à l'employeur comment corriger ces infractions.

[10] L'agent a témoigné que ces P.C.V. doivent être considérées comme étant tout à fait distinctes des « instructions » que lui autorise à donner le paragraphe 145(2) à la suite de l'enquête qu'il mène au sujet d'une situation dangereuse en vertu de l'article 129. Les infractions au Code ne soulèvent pas automatiquement la présomption de danger, et les infractions ne sont pas visées par la définition de « danger » aux termes de l'article 122.

[11] L'agent de sécurité a en outre expliqué qu'il connaissait la nature du travail effectué par les agents de correction et que ce travail comporte un danger inhérent. Il sait que ces employés peuvent être pris en otage, qu'on peut les attaquer. Certains détenus ont une santé mentale chancelante, ce qui peut entraîner des situations assez difficiles, ainsi de suite. Cependant, lors de ses visites aux unités il n'a perçu aucun danger pour lui-même, ni aucun danger pour quiconque l'entourait, notamment les agents de correction. Il n'y avait pas d'émeutes, ni conflits ni agressions ou problèmes potentiels dans le secteur des cellules des détenus. Par conséquent, il n'y avait rien qui pouvait causer du tort à quiconque et il a donc conclu, dans son rapport, que son enquête n'avait révélé aucun danger.

[12] L'agent de sécurité a spécifiquement fait référence au fait qu'il ne pouvait commenter la question de savoir s'il y avait deux agents de correction ou non le 22 novembre 1999 étant donné que cela ne fait pas partie de son mandat. Selon lui, il

doit examiner la situation à la date à laquelle il mène l'enquête; autrement dit c'est le moment de l'enquête qui constitue le facteur temporel critique.

[13] Quelques-unes des infractions que l'enquête parallèle a révélées incluaient un collant expiré pour l'inspection de l'ascenseur, le mauvais fonctionnement des dispositifs individuels d'alerte, ainsi de suite, mais l'agent de sécurité a réitéré que ces infractions n'étaient pas directement reliées à son enquête. À la question de savoir si la dotation minimale créerait une situation dangereuse étant donné que, dans certains secteurs de l'établissement, certaines radios et certains dispositifs individuels d'alerte ne fonctionnaient pas, l'agent de sécurité a de nouveau répondu que son devoir consistait à informer l'employeur des infractions mais non à lui dire comment les corriger.

[14] La preuve produite dans ces affaires confirme le fait qu'il n'y a eu aucun incident le jour du refus de travailler, le 22 novembre 1999, et notamment aucun qui indiquait un danger immédiat. Il n'y a pas eu de soulèvement chez les détenus, ni de problèmes à l'intérieur des cellules des détenus. On n'a pas non plus fait état de faits qui nous amèneraient à croire qu'il se tramait quelque chose dans les unités en raison de disputes qui persistaient entre les détenus, par exemple, ni qu'il existait un mécontentement général au sein de la population carcérale qui aurait pu éclater, pas plus qu'il n'y avait d'émeutes ou de prises d'otage.

[15] Toutefois, les requérants ont affirmé que le fait de n'avoir que deux agents de correction en poste dans les unités présentait une situation où, s'il arrivait quelque chose, par exemple un problème qui surviendrait dans les cellules des détenus nécessitant l'intervention immédiate d'un agent de correction, on pourrait raisonnablement penser que la sécurité de l'agent serait menacée, spécialement si l'agent devait se rendre seul aux cellules. La procédure normale exige la présence de deux agents. De plus, si les deux agents quittaient le poste de contrôle de l'unité afin d'aller aux cellules ensemble, il se trouverait en fait à laisser la zone de contrôle sans personnel en attendant qu'on puisse y envoyer quelqu'un pour aider, ce qui, en soi, aurait pour effet de mettre en danger la sécurité de ces agents et d'autres personnes jusqu'à ce que la situation soit corrigée.

[16] Lorsque le requérant Claude Gallant a invoqué son droit de refuser de travailler le 22 novembre 1999, il croyait vraiment que la réduction de l'effectif dans son unité le plaçait dans une situation dangereuse du fait qu'il n'y avait que deux agents de

correction dans l'unité. Il a expliqué qu'à tout moment un agent pourrait être appelé à répondre à un appel concernant un incident qui se serait produit dans leur rangée, notamment une agression; décider de répondre à l'appel seul afin de faire face éventuellement à un détenu difficile, ce qui ne laisserait qu'un seul agent dans la rangée, est simplement trop dangereux. Même le fait de décider de ne pas répondre à l'appel et de laisser les autres employés des autres unités le faire serait inacceptable à cause du temps qu'il faudrait aux autres pour intervenir. Il n'y avait pas de directives informant les employés des démarches en pareilles circonstances.

[17] M. Gallant travaille au pénitencier de Dorchester depuis 15 ans. Dans son unité, un tableau de service complet compte cinq agents de correction (le tableau de service normal étant de trois, avec la possibilité de deux suppléants en plus) et la dotation minimale peut ramener ce chiffre à seulement deux agents. Il y avait 80 détenus incarcérés dans 75 cellules dans l'unité à ce moment-là. Lorsqu'il s'est présenté à son poste le 22 novembre 1999, il n'y avait que lui et un autre agent de service. Leur employeur estime que la dotation minimale pour cette unité peut être de deux agents, mais M. Gallant croit que le minimum devrait être de trois agents, étant donné l'entourage et la composition de l'unité 2, c'est-à-dire le nombre de détenus, le fait qu'il s'agisse d'un établissement multisécuritaire, et le fait que le pavillon cellulaire comporte deux étages à surveiller dans leur rangée.

[18] Pour ce qui est des autres unités 3 et 4, l'agent de correction Stephen Richard, qui travaille à l'unité 4, a témoigné des mêmes appréhensions concernant sa sécurité. Les unités 3 et 4 sont logées dans un immeuble séparé, éloigné de l'immeuble principal, et il peut y avoir jusqu'à 128 détenus par unité. Ces unités sont équipées différemment en ce sens que toutes les cellules, serrures et portes sont commandées électroniquement depuis un tableau de commande dans le bureau de contrôle. Selon M. Richard, un agent doit être au tableau de commande en tout temps pour des raisons de sécurité, bien qu'il ait admis que cette exigence n'avait été transmise que verbalement. Cet agent reçoit instruction de ne pas quitter son poste. De plus, il y a deux rangées avec des couloirs et des cages d'escalier qui sont en partie cachés des caméras de sécurité. Le 22 novembre 1999, M. Richard s'est présenté au travail pour se rendre compte qu'il était seul à travailler avec un autre agent. Si l'un ou l'autre devait répondre à un appel et que l'autre ne pouvait quitter le tableau de commande, un agent aurait à répondre à l'appel seul, ce qui présenterait une situation perçue comme trop dangereuse. L'effectif normal qu'on affecte à l'unité 4 est de

quatre agents; ici encore, comme pour les autres unités, il n'y avait ni lignes directrices ni instructions écrites sur ce que les agents devaient faire au cas où il n'y aurait que deux ou trois agents.

[19] MM. Gallant, Richard et leurs collègues de travail n'avaient jamais invoqué les dispositions sur le refus de travailler du *Code canadien du travail* avant et n'ont pris connaissance de la procédure à suivre qu'après le 22 novembre 1999. Ils croyaient fermement que leur lieu de travail présentait un danger, tout en étant conscient qu'il y avait des dangers inhérents à leur travail, mais ils estimaient par ailleurs que la réduction de l'effectif à deux agents dans la rangée augmentait de façon sensible le risque pour leur sécurité, un accroissement de risque qui ne faisait pas partie de leur travail normal et qu'ils estimaient dangereux. Ces agents n'ont jamais quitté leur poste le 22 novembre 1999 car ils jugeaient qu'ils ne pouvaient laisser le secteur sans personnel pour des raisons évidentes.

[20] La sous-directrice, Vivian MacDonald, a témoigné à l'audience que l'on appliquait la dotation minimale depuis assez longtemps et que cette pratique s'était révélée sécuritaire. Elle travaille au Service correctionnel depuis 22 ans et au pénitencier de Dorchester depuis 1992, et en tant que l'une des quatre sous-directeurs, elle est responsable de la Division des opérations — Sécurité, au pénitencier. M^{me} MacDonald a expliqué que le pénitencier, en tant qu'établissement à sécurité moyenne, appliquait des mesures de sécurité appropriées; toutefois, le contrôle des mouvements à l'intérieur du périmètre de l'établissement est moins rigoureux étant donné la classification des détenus à différents niveaux. Il n'y a pas de postes armés à l'intérieur du périmètre, uniquement au périmètre comme tel. La population carcérale générale varie entre 360 et 395 détenus logés dans quatre unités. Les unités 1 et 2 se trouvent dans l'immeuble principal et les unités 3 et 4 sont dans un immeuble séparé à quelques centaines de pieds plus loin. Chaque unité a trois postes qui nécessitent un agent de correction CXII par poste; par conséquent, il faut trois agents par unité. La direction avait déterminé que l'on pouvait affecter aux unités un minimum de deux agents sans que cela ne présente de danger. Chaque unité est dotée d'un chef d'unité et d'un superviseur d'unité, lesquels sont présents dans l'unité 75 % du temps. De plus, M^{me} MacDonald a signalé que chaque unité compte des agents de libération conditionnelle, dont certains ont de l'expérience à titre d'agent de correction, et ces agents se trouvent dans les unités 95 % du temps. M^{me} MacDonald a en outre précisé que l'on n'exigeait pas qu'il y ait un agent au bureau de contrôle pour surveiller le

tableau de commande en tout temps, puisqu'il est situé derrière une barrière. De toute façon, les agents ne sont jamais très loin du bureau de contrôle.

[21] M^{me} MacDonald a fait état des rapports d'événement; il n'y en a eu que 17 au cours des six derniers mois. Depuis 1992, elle n'a eu à répondre qu'à cinq incidents. Les agents de correction n'ont pas besoin d'une formation spéciale pour répondre à un incident, autre que la formation que l'on donne aux agents de correction, et n'importe qui peut intervenir. Les infirmiers et infirmières qui sont en poste à l'établissement de Dorchester 24 heures sur 24 sont formés pour répondre aux incidents et les agents de libération conditionnelle peuvent également le faire comme n'importe qui viendrait en aide à quelqu'un en difficulté. Il est normal qu'il se produise des incidents, lesquels surviennent régulièrement, mais il s'agit généralement de contrebande, de cas d'auto-mutilation ou de situations disciplinaires; ce ne sont pas des situations d'émeute.

[22] Le 22 novembre 1999, 17 membres du personnel étaient en congé annuel, en congé de maladie, en formation ou avaient pris un autre genre de congé, d'expliquer M^{me} MacDonald, et c'est pourquoi l'on a eu recours à la dotation minimale ce jour-là, non pas parce que la direction voulait le faire, mais plutôt parce qu'il n'y avait pas d'autres employés à affecter aux postes. Toutes les unités avaient un effectif minimum, sauf l'unité 2. L'on avait recouru à la dotation minimale avant cette date et d'autres établissements de correction appliquent ce régime ailleurs au pays.

[23] M^{me} MacDonald a signalé que le poste avait débuté à 7 h comme d'habitude le jour en question. Les requérants n'avaient pas communiqué avec l'établissement. Vers 9 h 30, sept agents qui étaient en formation obligatoire se sont présentés au bureau du directeur pour « appuyer leurs confrères et consœurs qui étaient dans le besoin », mais l'agent de service dans les unités n'avait pas mentionné qu'il y avait un problème. On a ordonné aux sept agents de retourner à leur formation mais ils ont refusé. Ce n'est que vers 12 h 45 que M^{me} MacDonald a appris que les requérants allaient invoquer les dispositions sur le refus de travailler du *Code canadien du travail*. C'était la première fois qu'on invoquait cette procédure sous sa direction. Elle a immédiatement affecté quatre superviseurs correctionnels aux unités afin de répondre aux allégations de conditions dangereuses et jusqu'à ce qu'elle puisse savoir ce qui était en cause. Le refus de travailler a officiellement été invoqué deux jours plus tard.

[24] Le directeur a convenu de ne pas affecter l'effectif minimum aux unités jusqu'à ce que la question puisse être réglée. Les parties se sont réunies par l'entremise de leur comité mixte sur la santé et la sécurité au travail, mais elles ne sont pas parvenues à s'entendre. Il n'y a pas eu d'incident ce jour-là. Lorsque le directeur a reçu la PCV de l'agent de sécurité, il y a eu de longues discussions avec l'agent négociateur.

[25] Depuis cette affaire, la direction a décidé de ne plus recourir à la dotation minimale pour les unités 3 et 4; par conséquent, il y aura toujours trois agents en poste. Cette décision a été prise en raison de la configuration de ces unités, du fait qu'elles sont dans un immeuble éloigné de l'immeuble principal et du fait qu'il y a plus de détenus dans ces unités. On a continué d'appliquer la dotation minimale aux unités 1 et 2 étant donné que la configuration de celles-ci permet à un agent de demeurer près du tableau de commande et de surveiller l'agent qui effectue les dénombrements cellulaires, ainsi de suite. De plus, le délai d'intervention pour ces unités est plus court étant donné leur emplacement.

POSITION DES REQUÉRANTS

[26] M. Bannister soutient que les agents de correction sont obligés de travailler dans des conditions dangereuses à cause de la dotation minimale, qui censément émane d'un « plan de gestion des risques » que personne n'a vu, pas même le directeur. En l'absence de lignes directrices sur les exigences de la dotation du point de vue de la sécurité dans certaines unités à l'intérieur du pénitencier, il est impossible pour un agent de sécurité qui fait enquête de déterminer s'il existe un danger lorsque l'effectif est ramené à un certain minimum, voire en-deçà de ce nombre. En effet, M. Bannister soutient qu'il demeure impossible pour un enquêteur de conclure à l'existence d'un « danger » du fait qu'entre la date et l'heure où le danger est censé exister (donnant ainsi lieu à un refus de travailler) et la date et l'heure où l'agent de sécurité mène son enquête il s'écoule suffisamment de temps pour que l'employeur puisse ajouter du personnel supplémentaire, enlevant ainsi l'élément de danger.

[27] Bien que M. Bannister reconnaisse que le droit d'invoquer le refus de travailler ne doit pas servir uniquement à susciter des litiges permanents avec l'employeur et que la Commission a toujours hésité à intervenir en pareilles circonstances, il cite des affaires où les tribunaux ont conclu qu'ils avaient le pouvoir d'intervenir, ce qu'ils ont effectivement fait en annulant la conclusion de l'agent de sécurité selon laquelle il existait un danger uniquement pour ordonner l'élaboration de protocoles de sécurité :

Re Ontario Public Service Employees' Union, Local 608, [1997] O.O.H.S.A.D. No. 97 (arbitrage du ministère du Travail de l'Ontario); *Re Ontario Public Service Employees' Union, Local 608* [1997], O.O.H.S.A.D. No. 2 (arbitrage du ministère du Travail de l'Ontario).

[28] M. Bannister estime que les affaires de l'Ontario citées ci-dessus soulevaient des questions semblables sous le régime provincial de la *Loi sur la santé et la sécurité au travail* et qu'une interprétation des articles pertinents de cette Loi relativement aux situations de danger qui se présentent au travail s'apparente beaucoup à l'interprétation des dispositions prévues par la partie II du Code, comme c'est le cas en l'occurrence.

[29] Afin d'étayer davantage son argument, M. Bannister se reporte à une décision récente de la Commission dans une affaire concernant des agents de correction devant effectuer des rondes avec cellules ouvertes au pénitencier de Stony Mountain, un établissement à sécurité moyenne situé près de Winnipeg : *Rodier et Czmola* (1998, dossiers de la Commission 165-2-201 et 165-2-202). Les rondes avec cellules ouvertes pouvaient présenter des situations « dangereuses » lorsque les agents empruntaient l'escalier à l'intérieur de la barrière, où leurs mouvements étaient hors du champ du système de surveillance. Le vice-président Chodos a conclu que, étant donné les circonstances de cette affaire, la Commission devait agir. En citant l'alinéa 130(1)b) du Code pour justifier le pouvoir de la Commission, celle-ci a ordonné à la direction de donner instruction aux agents de correction d'emprunter l'escalier situé à l'extérieur de la barrière lorsqu'ils effectuaient des rondes avec cellules ouvertes. La Cour d'appel fédérale (dossier de la Cour A-738-98) a rejeté la demande de contrôle judiciaire qu'a présentée par la suite l'employeur.

[30] Enfin, M. Bannister cite l'affaire *Montani c. Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada* (1994) 95 di 157 (CCRT), dans laquelle le Conseil canadien des relations du travail (CCRT) a fait le point sur le rôle qui lui revenait lorsqu'il s'agissait d'examiner les décisions prises par les agents de sécurité relativement au danger auquel étaient exposés les employés au travail. Dans cette affaire, le Conseil a décidé qu'il devait lui aussi déterminer s'il existait un danger pour l'employé à l'époque en établissant si l'agent de sécurité avait bien mené son enquête et avait bien déterminé s'il existait un danger pour l'employé Montani. Après avoir ainsi conclu, le CCRT a ajouté que, même lorsqu'il est conclu qu'il n'y avait pas de danger, comme ce fut le cas

pour M. Montani, « il importe que ni les employeurs ni les employés ne compromettent la sécurité et la santé » et les parties « ont le devoir et la responsabilité de prendre toutes les précautions raisonnables et nécessaires pour assurer la sécurité et la santé de l'employé ».

[31] Dans l'affaire qui nous occupe, M. Bannister incite la Commission à conclure que la non-existence de procédures écrites officielles, exception faite des consignes de poste et de la PCV, présente des situations dangereuses pour les agents de correction; la Commission peut intervenir en délivrant une ordonnance annulant les conclusions de l'agent de sécurité ou, subsidiairement, en confirmant le rapport de l'agent de sécurité tout en donnant l'instruction à l'employeur de prendre les mesures nécessaires pour régler la question de la dotation minimale.

POSITION DE L'EMPLOYEUR

[32] M^e Newman commence son exposé en traitant de la compétence de la Commission dans les affaires de refus de travailler fondé sur des conditions qui, aux yeux de l'employé, constituent pour lui un danger au travail. L'article 128 du Code permet à un employé de refuser de travailler s'il juge qu'il y a danger pour lui de le faire; si l'affaire ne peut être réglée au lieu de travail, on demande à un agent de sécurité d'effectuer une enquête sur la question conformément aux termes de l'article 129 du Code. M^e Newman explique qu'aux termes du paragraphe 129(4) l'agent de sécurité a le pouvoir de donner les instructions qu'il juge indiquées s'il conclut qu'il existe un danger, et l'employé a le droit de continuer de refuser de travailler jusqu'à l'exécution des instructions.

[33] Par contre, lorsque l'agent de sécurité décide qu'il n'y a pas de danger, l'employé ne peut continuer de refuser de travailler, mais il peut exiger que l'agent de sécurité renvoie la question à la Commission, qui est habilitée à intervenir en vertu de l'article 130.

[34] Le représentant de l'employeur estime donc que la Commission dérive son pouvoir uniquement de l'article 130, aux termes duquel la Commission peut soit confirmer la décision de l'agent de sécurité ou soit donner les instructions qu'elle juge indiquées et que l'agent de sécurité aurait dû donner en vertu de l'article 145. Cet article précise que l'agent de sécurité ne peut donner des instructions que lorsqu'il considère qu'il existe un danger pour l'employé. Par conséquent, M^e Newman soutient

que, si l'agent de sécurité n'a pas conclu à l'existence de danger, et si ses conclusions sont confirmées, la Commission n'a pas le pouvoir de donner des instructions à l'employeur.

[35] Selon M^e Newman, pour pouvoir donner de telles instructions, la Commission aurait d'abord à conclure à l'existence de danger à la date et à l'heure auxquelles l'agent de sécurité a mené son enquête. Aux termes de l'article 130, le rôle de la Commission est d'examiner la décision de l'agent de sécurité, et non de substituer son avis à celui de l'agent de sécurité. Le Code, d'affirmer M^e Newman, accorde des fonctions et pouvoirs étendus aux agents de sécurité, lesquels ne doivent pas être usurpés par la Commission. La Commission, dit-il, n'est pas un « agent de sécurité subrogé ».

[36] Dans son enquête, l'agent de sécurité devait déterminer si l'employé pouvait retourner au travail sans danger, et non si le refus était justifié.

[37] M^e Newman distingue ensuite les affaires de l'Ontario concernant la sécurité et la santé au travail citées par le représentant des requérants en soulignant plusieurs points, à savoir : dans ces affaires il s'agissait de situations où la dotation avait été jugée en-deçà des politiques de dotation minimale, ce qui n'est pas le cas dans l'affaire dont je suis saisie; de plus, les dispositions de la législation provinciale ne sont pas identiques à celles du *Code canadien du travail*; dans les affaires citées, le fait que les employés travaillaient en-deçà de la « ligne rouge » ne constituait pas en soi un danger; enfin, les faits particuliers de ces affaires ne sont pas identiques à ceux de l'affaire dont la Commission est saisie.

[38] M^e Newman rappelle à la Commission que, même au moment où les employés ont refusé de travailler, la direction avait déterminé qu'elle pouvait fonctionner efficacement de cette façon. La situation a changé depuis, mais la question de la dotation minimale ne se posait pas à la date de l'enquête.

[39] À l'appui de la position de l'employeur, M^e Newman se reporte à des affaires dans lesquelles on a invoqué la partie II du Code en vue de régler la question de la dotation minimale, tentatives qui se sont révélées infructueuses, car les tribunaux ne permettent pas que l'on ait recours à la législation afin de régler des litiges de longue date entre le syndicat et la direction. L'affaire *Montani* citée illustre bien ce point, en ce sens que le CCRT a fait remarquer qu'il doit exister un danger réel pour que l'on

puisse prendre des mesures. D'autres affaires mentionnées par R. Snyder dans *Annotated Canada Labour Code* renforcent ce point, notamment l'affaire *Bugden c. le Conseil du Trésor* (31 août 1998, dossier de la Commission 165-2-55) dans laquelle la Commission a tiré ses conclusions en se mettant à la place de l'agent de sécurité au moment de l'enquête. La Commission est arrivée à une conclusion semblable dans *Mahoney c. le Conseil du Trésor* (4 mai 1998, dossier de la Commission 165-2-35) et dans *Evans c. le Conseil du Trésor* (29 juillet 1991, dossier de la Commission 152-2-87).

[40] Dans les affaires *Stevenson et autres c. le Conseil du Trésor* (2 avril 1991, dossier de la Commission 165-2-83) et *Holigroski c. le Conseil du Trésor* (12 février 1988, dossier de la Commission 165-2-30), la question de la dotation minimale a été explorée et la Commission a conclu qu'elle ne représentait pas toujours un danger pour les employés principalement en raison du danger inhérent que comporte le travail des agents de correction. Dans *Kavanagh et autres c. le Conseil du Trésor* (21 janvier 2000, dossiers de la Commission 165-2-205 à 207), une affaire mettant en cause l'établissement de l'Atlantique à Renous (Nouveau-Brunswick), la Commission a conclu que les vapeurs présentes dans la galerie ne présentaient pas de danger lorsque l'agent de sécurité a mené son enquête.

QUESTION EN LITIGE

[41] La Commission doit-elle confirmer les rapports d'enquête dans lesquels l'agent de sécurité St-Arnauld a conclu qu'il n'existait aucun danger au travail pour les requérants au moment de son enquête?

DÉCISION

[42] La Commission reconnaît l'importance d'établir les limites de sa compétence avant de trancher les questions en litige. À cette fin, j'examinerai d'abord la législation en vigueur et l'état du droit au Canada relativement à cette législation.

[43] À l'audience, personne n'a contesté le droit des employés requérants d'invoquer, le 22 novembre 1999, les dispositions de l'article 128 du Code sur le refus de travailler. En fait, il a également été reconnu qu'ils n'avaient pas quitté leur poste nonobstant leur droit de le faire. Par conséquent, il y a eu un refus « technique » de travailler de la part de ces agents de correction, ce qui a poussé le pénitencier de Dorchester à mener sa propre enquête concernant l'affaire, ce qui a par la suite amené l'agent de sécurité à

faire enquête à son tour sur la question, conformément aux dispositions citées ci-dessous :

128. (1) *Sous réserve des autres dispositions du présent article, l'employé au travail peut refuser d'utiliser ou de faire fonctionner une machine ou une chose ou de travailler dans un lieu s'il a des motifs raisonnables de croire que, selon le cas :*

a) l'utilisation ou le fonctionnement de la machine ou de la chose constitue un danger pour lui-même ou un autre employé;

b) il y a danger pour lui de travailler dans le lieu.

128. (2) *L'employé ne peut invoquer le présent article pour refuser de faire fonctionner une machine ou une chose ou de travailler dans un lieu lorsque, selon le cas :*

a) son refus met directement en danger la vie, la santé ou la sécurité d'une autre personne;

b) le danger visé au paragraphe (1) est inhérent à son emploi ou en constitue une condition normale.

[...]

129. (1) *En cas de maintien du refus, l'employeur et l'employé notifient sans délai le refus à l'agent de sécurité lequel, dès la réception de l'un ou l'autre des avis, effectue une enquête sur la question en présence de l'employeur et de l'employé ou du représentant de celui-ci, ou fait effectuer cette enquête par un autre agent de sécurité.*

129. (2) *Au terme de l'enquête, l'agent de sécurité décide s'il y a danger ou non, selon le cas :*

a) pour quelque employé d'utiliser ou de faire fonctionner la machine ou la chose en question;

b) pour l'employé visé au paragraphe (1) de travailler dans le lieu en cause.

Il informe sans délai l'employeur et l'employé de sa décision.

[...]

129. (4) *S'il conclut à la réalité du danger, l'agent de sécurité donne, en vertu du paragraphe 145(2), les instructions qu'il juge indiquées. Tout employé peut continuer à refuser d'utiliser ou de faire fonctionner la machine ou la chose en question ou de travailler dans le lieu en cause jusqu'à l'exécution des instructions ou leur modification ou annulation dans le cadre de la présente partie.*

129. (5) *Si l'agent de sécurité conclut à l'absence de danger, un employé ne peut se prévaloir de l'article 128 ou du présent article pour maintenir son refus d'utiliser ou de faire fonctionner la machine ou la chose en question ou de*

travailler dans le lieu en cause; il peut toutefois, par écrit et dans un délai de sept jours à compter de la réception de la décision, exiger que l'agent renvoie celle-ci au Conseil, auquel cas l'agent de sécurité est tenu d'obtempérer.

[44] La compétence de la Commission pour instruire les renvois de ces rapports est prévue à l'article 130 du Code :

130. (1) Le Conseil procède sans retard et de façon sommaire à l'examen des faits et des motifs de la décision dont il a été saisi en vertu du paragraphe 129(5) et peut :

- a) soit confirmer celle-ci;*
- b) soit donner, en ce qui concerne la machine, la chose ou le lieu, les instructions qu'il juge indiquées parmi celles que doit ou peut donner l'agent de sécurité aux termes du paragraphe 145(2).*

(c'est nous qui soulignons)

[45] Nous accordons une attention particulière aux termes « *procède [...] à l'examen des faits et des motifs de la décision dont il a été saisi* », car ils investissent la Commission du rôle d'enquêteur sur les preuves et les motifs qu'a invoqués l'agent de sécurité à l'appui de sa décision. En effet, il s'agit de la révision de la décision de l'agent de sécurité, et la Commission doit donc déterminer si la décision est étayée par la preuve et si les motifs de la décision sont valables et raisonnables dans les circonstances.

[46] Afin d'examiner les décisions de l'agent de sécurité dans ces sept affaires, nous devons d'abord déterminer la portée de son enquête. Le paragraphe 129(1) parle de l'enquête que l'agent de sécurité doit mener « *sur la question* » et l'alinéa 129(2)b)¹ oblige l'agent de sécurité à décider si, pour citer le libellé anglais de la disposition, « *a condition exists in the place in respect of which the investigation was made that constitutes a danger to the employee referred to in subsection (1)* ». Les mots clés sont « *condition* » et « *in respect of which the investigation was made* », et l'agent de sécurité doit rendre sa décision en faisant enquête sur « *la question* ».

[47] Pour nous aider à interpréter le libellé anglais de cette disposition, nous examinons la version française, qui dit ce qui suit :

¹ L'alinéa 129(2)a) ne s'applique pas en l'espèce.

129. (2) Au terme de l'enquête, l'agent de sécurité décide s'il y a danger ou non, selon le cas:

a) pour quelque employé d'utiliser ou de faire fonctionner la machine ou la chose en question;

b) pour l'employé visé au paragraphe (1) de travailler dans le lieu en cause.

[48] Une traduction littérale de la version française révèle que l'agent de sécurité doit décider s'il existe un danger là où l'employé travaille, *au terme de l'enquête*, c'est-à-dire selon les termes de l'enquête. Ici encore, la décision qui doit être prise doit répondre à la question, soit l'affaire ou « *la question* » dont a été saisi l'enquêteur au départ.

[49] En résumé, nous interprétons ces dispositions comme signifiant qu'un agent de sécurité doit d'abord déterminer la question sur laquelle il doit faire enquête, et puis, après avoir obtenu les faits nécessaires concernant la question, il doit poser la question ayant donné lieu à l'affaire, puis répondre et donner des motifs. Par exemple, lorsqu'un travailleur refuse de travailler à l'intérieur d'un hangar d'aéroport à cause de la présence de fumées d'échappement due à une mauvaise ventilation, ce qui est en cause c'est la qualité de l'air dans le hangar de l'aéroport, et la question ayant donné lieu à l'affaire est de savoir s'il existe ou non des fumées d'échappement dans le hangar d'aéroport, lesquelles constituent un danger pour les employés ou pour d'autres personnes.

[50] Dans chacune des sept affaires qui nous occupent, la question était la dotation minimale au pénitencier de Dorchester et l'agent de sécurité devait déterminer si la dotation minimale dans chaque unité particulière (c.-à-d. la réduction de l'effectif) du pénitencier de Dorchester constituait un danger pour l'agent de correction ou pour d'autres personnes.

[51] Cela étant dit, dans quel cadre temporel doit-on répondre à une telle question? L'avocat de l'employeur soutient que la portée de l'enquête doit être restreinte au moment même où l'enquête a été menée, citant à l'appui la jurisprudence, notamment l'affaire *Kavanagh (supra)*. Les dispositions législatives en vertu desquelles l'agent de sécurité mène son enquête sont toutefois silencieuses sur le cadre temporel, sauf qu'il est clair que l'enquête doit être effectuée sans délai (pour des raisons évidentes lorsqu'il est question de danger).

[52] Nous examinons donc la décision rendue dans l'affaire *Kavanagh et autres c. le Conseil du Trésor (supra)*. Dans cette affaire, un agent de correction à l'établissement

de l'Atlantique à Renous a refusé de travailler tôt le matin en raison de la présence de vapeurs d'origine inconnue dans la galerie où il travaillait (on a plus tard découvert qu'il s'agissait de vapeurs de peinture). La Commission a affirmé que l'agent de sécurité avait eu raison de conclure qu'il n'existait aucun danger dans la galerie « à ce moment-là », c'est-à-dire lorsque l'agent de sécurité est arrivé sur les lieux et a visité la galerie. À ce moment-là, toutefois, il était environ 16 h le jour même, et les vapeurs dans la galerie s'étaient en grande partie dissipées. La Commission a clairement indiqué que ses fonctions étaient de déterminer si la décision de l'agent de sécurité était correcte, et s'il s'agissait de la décision à prendre « au moment de son enquête », citant diverses affaires, notamment *Montani* (*supra*). La Commission a confirmé le rapport de l'agent d'enquête (mais elle a néanmoins ordonné à l'employeur de fournir des fiches signalétiques concernant les substances dangereuses se trouvant dans l'établissement et de mettre sur pied un programme de formation des agents sur l'utilisation des appareils respiratoires).

[53] Dans l'affaire *Montani* précise-t-on que la période pertinente doit être le moment de l'enquête par opposition au moment du refus de travailler? La Commission a lu attentivement la décision *Montani* en vue de répondre à cette question. Dans cette affaire, M. Montani a refusé de travailler lorsqu'il s'est rendu compte qu'il allait assumer seul la fonction de mécanicien sur un nouveau parcours avec un équipage qui était inexpérimenté et qui connaissait mal ce territoire, ce qui, à son avis, constituait un danger pour lui et pour les autres, y compris le public. Lors de son enquête, l'agent de sécurité a conclu qu'il n'existait pas de faits à l'appui des conditions dangereuses alléguées par M. Montani, « tant au moment du refus que lors de l'enquête de l'agent de sécurité » (à la page 162 de la décision, c'est nous qui soulignons).

[54] Le Conseil, dans *Montani*, a ensuite jeté les assises de sa décision, c'est-à-dire la source et les limites de sa compétence, ce à quoi nous reviendrons plus tard. Après avoir examiné l'état du droit concernant les enquêtes relatives aux situations dangereuses au travail, le Conseil a ensuite formulé dans les termes suivants, à la page 166, le rôle joué par l'agent de sécurité Armstrong :

En arrivant à sa conclusion, M. Armstrong a tenu compte de l'urgence de la prétendue situation dangereuse qu'avait perçue le mécanicien de locomotive, M. Montani, du fait que le danger doit être réel et évident et qu'il doit exister au moment où l'employé exerce son refus et où l'agent de

sécurité effectue son enquête. Il n'incombe pas à l'agent de sécurité de se prononcer sur les dispositions de la convention collective ou sur celles des règles d'exploitation, mais de déterminer après enquête si un danger existe au sens du Code.

(c'est nous qui soulignons)

[55] Il est particulièrement important de remarquer dans le passage précédent que le Conseil a reconnu et a apparemment approuvé le fait que l'agent de sécurité ait examiné la situation dans son entier, c'est-à-dire non seulement la présence de vapeurs lors de son enquête, mais également les vapeurs qui étaient présentes lorsque l'employé a refusé de travailler.

[56] De plus, il n'y a aucune disposition dans les articles pertinents de la partie II du Code qui dicte que l'agent de sécurité doit fonder ses conclusions sur la question du danger au moment de son enquête, contrairement à ce que soutient le savant avocat. La définition de « danger » à l'article 122 du Code ne fait aucune mention d'un cadre temporel, et l'article critique qui parle de danger, soit l'article 128, ne fait non plus aucune mention d'un cadre temporel. En fait, l'article 128 parle d'un danger « qu'il y a » de travailler, mais cette référence se rapporte au moment où l'employé refuse de travailler.

[57] Par ailleurs, lorsque l'agent de sécurité mène son enquête, le paragraphe 129(1) l'oblige à faire une enquête « sur la question » et le paragraphe 129(2) l'oblige à décider s'il « y a un danger [pour l'employé] de travailler dans le lieu ». Ici encore, il n'y a aucune mention de période pertinente, et le terme « la question » semble englober la situation entière, c'est-à-dire non seulement celle qui se présente à l'agent de sécurité à son arrivée, mais également la situation dans son ensemble, y compris les motifs pour lesquels l'employé a refusé de travailler au départ, tel qu'on le soutient plus haut.

[58] J'estime que cette interprétation accorde un sens approprié au travail de l'agent d'enquête. Autrement, l'enquêteur pourrait, comme dans l'affaire *Kavanagh*, arriver sur le lieu de travail et constater que, puisque les vapeurs s'étaient dissipées, il n'y avait aucun danger au moment de l'enquête, et tout le processus recommencerait de nouveau le lendemain matin si les vapeurs étaient présentes.

[59] En revanche, on cite l'arrêt *Bidulka c. Canada*, [1987] 3 C.F. 630 de la Cour d'appel fédérale à l'appui de l'argument selon lequel le moment de l'enquête constitue

la période critique pour trancher cette question. Dans cette affaire, on avait demandé à la Cour d'appel d'examiner une décision de la Commission confirmant plusieurs décisions d'agents de sécurité qui avaient conclu qu'il n'y avait aucun danger lorsque les inspecteurs des viandes avaient été tenus de franchir des lignes de piquetage afin d'entrer dans l'usine Gainers. Les inspecteurs des viandes ont refusé de travailler à plusieurs reprises entre le 6 juin et le 2 juillet 1986. La ligne de piquetage pacifique s'est rapidement dégénérée en un conflit de travail très violent et les inspecteurs des viandes avaient peur de franchir la ligne de piquetage par crainte d'être agressés. Deux points étaient en litige : le moment où l'agent a conclu à l'absence de danger, c'est-à-dire au moment de l'enquête, ainsi que le lieu de travail, qui se trouvait en fait à l'extérieur de l'usine. Les juges majoritaires ont conclu que la tâche de l'agent de sécurité était clairement de déterminer s'il y avait, au moment de l'enquête, danger pour les employés de travailler dans le lieu. Pour expliquer sa décision, la Cour a ensuite fait les observations suivantes :

La violence qui avait sévi sur les lignes de piquetage quelques jours avant l'enquête des agents de sécurité ne représentait clairement pas la situation qui existait au moment de l'enquête de ces derniers. Elle aurait naturellement été pertinente à la décision que devaient rendre les agents de sécurité si la situation n'avait pas changé depuis ces explosions de violence. Mais ils ont conclu comme ils l'ont fait précisément parce qu'ils ont jugé que la situation qui avait cours au moment de leur enquête était différente de celle qui avait existé plus tôt. Étant donné ce changement, on ne pouvait raisonnablement s'attendre à ce que l'avenir ne soit que la répétition du passé.

(à la page 641)

[60] À mon avis, en choisissant soigneusement ses termes, par exemple « la situation avait changé » et « la situation qui avait cours au moment de leur enquête », la Cour a voulu faire le tour des circonstances qui avaient donné lieu à une enquête au départ. Le choix des mots voulait probablement illustrer qu'il y avait eu des périodes où il avait été facile de franchir la ligne de piquetage, par opposition à d'autres moments où ce ne fut pas le cas. De plus, les refus de travailler se sont échelonnés sur la période du 6 juin au 2 juillet, période qui n'a pas toujours été marquée par la violence. En fait, la preuve a montré que les incidents violents provenant de la ligne de piquetage et qui avaient les inspecteurs des viandes comme cible n'ont pas eu lieu avant le 17 juin. De plus, le fait que le refus de travailler a eu lieu à l'extérieur de l'usine, et non dans le

« lieu de travail » comme le prévoit le Code, a pesé lourdement dans la décision de confirmer les décisions des agents, à savoir qu'il n'y avait aucun danger.

[61] Le juge minoritaire dans l'affaire *Bidulka* a signalé ce point attentivement. Le juge minoritaire était d'avis que la Commission aurait dû renverser les conclusions des agents de sécurité quant à l'inexistence de danger pour les refus ayant eu lieu après le 17 juin :

Au cours de la première semaine, le syndicat en grève devait délivrer aux inspecteurs des viandes des sauf-conduits leur permettant de traverser les lignes de piquetage. Par la suite, ces sauf-conduits ont été révoqués, ce qui a provoqué le premier des refus des inspecteurs des viandes de travailler à l'usine Gainers. L'agent de sécurité, après avoir effectué une enquête et une visite de vérification, a décidé que les inspecteurs des viandes ne s'exposaient à aucun danger. Pendant la semaine qui a suivi, exception faite d'une certaine provocation et d'insultes de la part des piquets de grève ou des grévistes, il semble n'y avoir eu ni problèmes ni danger. Mais le 17 juin, lorsque s'est produit un incident violent, des mesures ont été prises pour que les inspecteurs des viandes s'assemblent à un endroit à une certaine distance de l'usine Gainers pour y être transportés par fourgonnette. Ces mesures indiquent que leurs employeurs reconnaissaient le danger qu'il y avait pour les inspecteurs de se rendre par leurs propres moyens à leur travail à l'usine Gainers. Les mesures prises ont eu pour effet, à mon avis, d'élargir les limites du lieu de travail des employés pour lui faire comprendre, aussi bien que l'usine Gainers, le point de rassemblement et le trajet suivi par la fourgonnette entre ce point et l'usine Gainers. Ce trajet impliquait le passage de la ligne de piquetage, une action qui, après l'attaque de la fourgonnette le 17 juin, s'est accomplie avec l'aide d'une escorte de la police.

(p. 635)

[62] Dans l'affaire qui nous occupe, ce n'est pas le lieu de travail qui est en litige, mais plutôt le moment de l'enquête. Bien qu'on puisse invoquer l'affaire *Bidulka* pour justifier le moment auquel on doit décider de l'existence ou de l'inexistence d'un danger, la Commission estime qu'il y a lieu d'établir les distinctions signalées plus haut. En fait, depuis *Bidulka*, de nombreuses décisions ont été rendues dans lesquelles on a reconnu que le moment du refus est un élément crucial de l'évaluation que doit faire l'agent de sécurité. Dans l'affaire *Lavoie* citée ci-dessous, la Cour fédérale était d'avis que les deux facteurs, le moment du refus et le moment de l'enquête, étaient importants. En outre, dans *LeBlanc c. Via Rail Canada Inc.* (1988), 75 di 156 (CCRT), le

Conseil canadien des relations du travail a conclu que l'agent de sécurité devait déterminer s'il y avait danger lors du refus de travailler.

[63] À mon avis, une enquête appropriée inclurait une enquête sur la cause du danger perçu au départ, c'est-à-dire toute la situation qui doit nécessairement inclure le moment où l'employé a perçu qu'il existait un danger. Une telle interprétation correspond fort probablement à ce que souhaitait le législateur, et l'on en trouve la confirmation dans de nombreuses autres décisions : *Montani (supra)*; *Atkinson c. VIA Rail Canada Inc.* (1992), 89 di 76; *Collard c. VIA Rail Canada Inc.* (1993), 92 di 49; *Lamoureux c. VIA Rail Canada Inc.* (1993), 93 di 1 et *McSween c. British Columbia Maritime Employers' Association* (14 mai 1999), décision n° 15 (CCRI).

[64] Par conséquent, dans chacune des sept affaires dont je suis saisie, la question à laquelle l'agent de sécurité devait répondre était de savoir si la dotation minimale dans chaque unité particulière du pénitencier de Dorchester constituait un danger pour l'agent de correction ou pour d'autres personnes au moment de l'enquête et au moment du refus de travailler.

[65] Maintenant, afin de déterminer si l'agent de sécurité a pris les bonnes décisions, la Commission doit s'assurer qu'elle procède à sa révision dans les limites de sa compétence reconnue, et ici encore nous nous reportons à la décision *Montani* pour une telle analyse :

Lorsque le Conseil instruit une demande de révision d'une décision prise par un agent de sécurité en vertu du paragraphe 129(5), il doit se conformer au paragraphe 130(1) du Code; cette disposition stipule que la compétence du Conseil se limite à revoir le rapport de l'agent de sécurité. Le Conseil ne dispose pas de pouvoirs qui l'autoriseraient à sortir de ce cadre.

Lorsque le Conseil est saisi du renvoi d'une décision d'un agent de sécurité, il doit se mettre à la place de l'agent de sécurité et se renseigner sur les circonstances entourant le refus, ainsi que sur les raisons qui ont amené l'agent de sécurité à conclure à l'absence de danger. Il est donc tenu d'analyser la situation dangereuse à l'origine du refus de travailler. Le Conseil n'a pas à déterminer si l'employé avait ou non raison, mais à faire enquête sur le problème que l'employé a signalé et à décider si le risque de danger ou de blessures était si aigu qu'il nécessitait la prise de mesures correctives avant que l'employé puisse effectuer sans danger

son travail. Il doit déterminer si M. Montani était ou non exposé à un danger.

Cette notion de danger est définie au paragraphe 122(1) du Code :

« 122. « danger » Risque ou situation susceptible de causer des blessures à une personne qui y est exposée, ou de la rendre malade, avant qu'il ne puisse y être remédié. »

Le paragraphe 128(1) est libellé ainsi :

128.(1) Sous réserve des autres dispositions du présent article, l'employé au travail peut refuser d'utiliser ou de faire fonctionner une machine ou une chose ou de travailler dans un lieu s'il a des motifs raisonnables de croire que, selon le cas :

- a) l'utilisation ou le fonctionnement de la machine ou de la chose constitue un danger pour lui-même ou un autre employé;
- b) il y a danger pour lui de travailler dans le lieu. »

Le paragraphe 128(2) dit ce qui suit :

« 128.(2) L'employé ne peut invoquer le présent article pour refuser de faire fonctionner une machine ou une chose ou de travailler dans un lieu lorsque, selon le cas :

- a) son refus met directement en danger la vie, la santé ou la sécurité d'une autre personne;
- b) le danger visé au paragraphe (1) est inhérent à son emploi ou en constitue une condition normale. »

Le Conseil a déclaré que le Parlement n'avait pas eu l'intention d'utiliser le mot « danger » dans son acception la plus large. Voir **David Pratt** (1988) 73 di 218; et 1 CLRBR (2d) 310 (CCRT n° 686). Au sens du Code, le « danger » doit être perçu comme immédiat et réel. Le risque auquel sont exposés les employés doit être suffisamment sérieux pour que la machine ou la chose ou la situation engendrée ne puisse être utilisée avant qu'il ne soit remédié à la situation. En outre, il doit s'agir d'un danger que le Parlement voulait inclure dans la Partie II du Code.

*Le droit de refuser de travailler est une mesure d'urgence. Les employés doivent y faire appel dans des situations où ils croient faire face à un danger immédiat ou à un risque imminent de blessures. Il ne peut s'agir d'un danger qui est inhérent au travail ou qui constitue une condition normale de l'emploi. La possibilité de blessures ou de danger ne constitue pas un motif suffisant pour se prévaloir des dispositions sur le refus de travailler; le danger doit bel et bien exister. Voir **Stephen Brailsford** (1992), 87 di 98 (CCRT n° 921); et **David Pratt, supra**. Cette disposition n'a pas davantage pour objet de faire aboutir des enjeux ou des différends en matière de relations du travail. Lorsqu'une telle décision coïncide avec d'autres conflits de travail, le Conseil se soucie tout particulièrement des circonstances entourant le refus. Voir **Stephen Brailsford, supra**, **Ernest L. LaBarge**, (1981), 47 di 18; et 82 CLLC 16, 151 (CCRT n° 357); et **William Gallivan** (1981), 45 di 180; et [1982] 1 Can LRBR 241 (CCRT n° 332).*

[66] Comme le montre cette citation, la décision *Montani* fait état du droit au Canada à l'époque afin d'illustrer le sens qu'il faut accorder au concept de danger aux termes de l'article 128. Le danger « doit bel et bien exister », il doit être probable; il ne peut s'agir d'un danger inhérent au travail du requérant.

[67] Le concept de danger a également été exploré dans la décision *Clavet c. VIA Rail*, [1996] D.C.C.R.T. no 7; 100 di 73 (CCRT), et, à notre avis, il a été élargi. Dans cette affaire, M. Clavet, un électricien chez VIA Rail, a refusé de travailler avec le système d'alimentation de quai à la gare d'Ottawa lorsqu'il a découvert que ce système n'était pas sécuritaire en cas de défaillance. L'agent de sécurité a conclu à l'absence de danger lors de son enquête, étant donné que les fusibles du système d'alimentation de quai avaient été corrigés. L'agent de sécurité, toutefois, a constaté que le disjoncteur de fuite à la terre du système électrique était défectueux et que cela constituait un problème. Il a délivré une promesse de conformité volontaire ayant trait spécifiquement à la correction de cette défaillance. Le Conseil a conclu que la situation constituait effectivement un danger au sens du Code étant donné qu'un vice caché compromettait un aspect fondamental du disjoncteur de fuite à la terre protégeant le système électrique et que ce vice rendait dangereuse l'utilisation du système, ce qui menaçait la sécurité de l'employé et l'exposait à des risques qui n'étaient pas inhérents à son travail. Deux facteurs semblent avoir retenu l'attention du Conseil dans cette affaire : a) le fait que l'agent de sécurité, bien qu'il ait conclu à l'absence de danger, a néanmoins reconnu qu'il existait un problème concernant le système qui nécessitait

une correction; et b) la définition de « danger » prévue à l'article 122, laquelle parle d'un risque ou d'une situation « susceptible de causer des blessures à une personne qui y est exposée, ou de la rendre malade, avant qu'il ne puisse y être remédié ». En raison de la nature du risque (l'existence d'un vice caché) et du fait qu'il pouvait surgir à tout moment, cette situation pouvait causer un accident avant qu'il ne puisse être remédié à la situation :

[...]

L'existence d'un tel vice caché affectant un aspect fondamental des mécanismes de protection du système constituait selon nous un « risque ou [une] situation susceptible de causer des blessures à une personne qui y est exposée ... avant qu'il ne puisse y être remédié », et partant, un danger au sens du Code (article 122), parce que ce risque, compte tenu de sa nature, pouvait survenir en tout temps et cette situation pouvait causer un accident avant que l'on ne puisse y remédier. En effet, les employés appelés à travailler avec ce système ne pouvaient prévoir la survenance de telles défaillances et on ne pouvait plus compter sur le fonctionnement du dispositif de protection. Dans ces conditions, s'il pouvait être acceptable de se fier temporairement aux seuls trois voyants rouges (le dispositif d'avertissement qu'il y avait du courant), toutes les personnes concernées ayant été informées du danger et de la nécessité de faire preuve d'une extrême vigilance une fois l'existence du vice caché détecté (comme M. Auger avait accepté de le faire le 1^{er} juillet 1995, le temps de compléter la manœuvre et de mettre le système hors d'usage), il n'en allait pas de même par la suite. Selon nous, dès que le vice affectant le système de protection du système d'alimentation de 480 volts avait été décelé, ni les électriciens, ni les wagonniers, ni nulle autre personne ne devaient plus y être exposés et, partant, être requis de continuer à se servir de ce même système tant que le problème n'aurait pas été réglé.

Cette situation dangereuse existait au moment de la seconde enquête de l'agent de sécurité le 2 juillet 1995, puisqu'il n'est pas contesté que l'on savait à ce moment qu'un vice caché affectait le dispositif de protection, le rendant impropre à l'usage auquel il était destiné, soit assurer le fonctionnement sécuritaire du système électrique. Le refus de travail reposait sur la crainte que le système de protection ne fonctionne pas advenant une déféctuosité du système principal, et cette crainte était fondée.

[...]

(paragrapes 38 et 39)

[68] Dans *Clavet*, le Conseil a donc ajouté que, bien qu'il fût vrai que la situation comportait un problème de systèmes dans la mesure où le présumé danger découlait du fait que l'employé croyait qu'il n'était pas suffisamment protégé pendant qu'il travaillait avec le système d'alimentation de quai, même si les règles régissant l'utilisation du système étaient suivies, il existait des motifs sérieux de croire que ces règles ne protégeraient pas nécessairement les employés qui avaient à utiliser le système puisqu'il n'était pas fiable du fait que ses mécanismes de protection interne étaient défectueux. Dans ces circonstances, le Conseil a conclu que M. Clavet avait eu raison de perdre confiance dans le système et que cette situation présentait un danger réel et immédiat.

[69] Par conséquent, comme le montre l'affaire *Clavet*, le sens de « danger » aux termes de la partie II du Code s'étend à une situation susceptible de menacer la sécurité de l'employé si cette situation l'expose à des risques qui ne sont pas inhérents à son travail, même dans un secteur d'activité où il est connu que le travail comporte des risques. Autrement dit, en raison de la nature de la situation — le danger perçu — et comme à tout moment un risque peut surgir dans le lieu de travail pouvant causer un accident avant qu'il ne puisse être remédié à la situation, celle-ci est susceptible de menacer la sécurité de l'employé.

[70] Il est évident à la lecture des décisions portant sur le refus de travailler que la norme de jugement à appliquer lorsqu'il s'agit de déterminer s'il existe un danger est objective (ce que le Conseil a établi en des termes plus définitifs dans *Brûlé et autres c. Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada* (18 février 1999, décision n° 2 du CCRI).

[71] Pour résumer, donc, la Commission interprète la loi comme obligeant un agent de sécurité, lorsqu'il doit décider si un employé a invoqué à bon droit l'article 128 de la partie II du *Code canadien du travail* pour refuser de travailler dans des conditions dangereuses, à faire ce qui suit :

1. Premièrement, déterminer la question sur laquelle il doit faire enquête et, après avoir obtenu les faits pertinents, répondre à la question ayant donné lieu à l'affaire et donner des motifs;

2. Deuxièmement, en répondant à la question, l'agent de sécurité doit être convaincu de l'existence des éléments suivants, en appliquant une norme objective, au moment où l'employé a refusé de travailler :

- a) le danger perçu doit être immédiat et réel;
- b) le danger doit être tel qu'il entraînera vraisemblablement ou probablement une blessure, ce qui doit être plus qu'une simple possibilité;

— ou —

en raison de la nature de la situation — le danger perçu — et du fait qu'un risque pourrait surgir à tout moment au travail qui pourrait causer un accident avant qu'il ne puisse être remédié au danger perçu, la situation (le danger perçu) est susceptible de menacer la sécurité de l'employé;

- c) le risque pour l'employé doit être grave au point de nécessiter des mesures de correction;
- d) le danger ne peut être un danger inhérent au travail;
- e) le refus de travailler ne doit pas coïncider avec d'autres conflits de travail.

[72] Par conséquent, dans chacune des sept affaires qui nous occupent, la question à laquelle devait répondre l'agent de sécurité était de savoir si la dotation minimale dans les unités visées au pénitencier de Dorchester constituait un danger pour l'agent de correction ou pour d'autres personnes. De plus, afin de déterminer si l'on avait invoqué à bon droit l'article 128, l'agent de sécurité devait établir, en appliquant une norme objective, qu'il existait une situation dangereuse dans l'unité particulière du pénitencier de Dorchester le jour en question. Si on analyse cette question par ses éléments, la dotation minimale doit avoir présenté un danger immédiat et réel, un danger tel que les agents de correction allaient vraisemblablement et probablement, et non seulement peut-être, subir des blessures — ou — en raison de la nature du danger perçu, du fait que la dotation minimale dans les unités pouvait entraîner une situation qui, à tout moment, pouvait causer un accident avant qu'il ne puisse être remédié à la

situation (dotation minimale), la dotation minimale était susceptible de menacer la sécurité des agents de correction. De plus, que le risque pour les agents de correction en cause devait être grave au point de nécessiter des mesures de correction; et le danger dont se plaignaient les agents de correction n'était pas un danger inhérent à leur travail. Enfin, que le refus de travailler des agents de correction ne coïncidait pas avec d'autres conflits de travail. Tous ces éléments devant être considérés non seulement au moment de l'enquête mais également lors du refus de travailler. Dans sa décision, l'agent de sécurité doit en outre fournir des motifs.

[73] Dans les affaires dont la Commission est saisie en l'espèce, l'agent de sécurité conclut dans ses rapports qu'il n'y avait aucun danger pour les requérants au travail. On peut notamment lire ce qui suit dans les rapports :

Unité 1, pénitencier de Dorchester

F. W. Johnson, plaignant

— et —

Unité 2, pénitencier de Dorchester

James A. MacLeod et Claude J. Gallant, plaignants

[Traduction]

Lorsque j'ai visité l'unité 2 le 24 novembre 1999, j'ai remarqué qu'il y avait plus de deux personnes de service.

J'ai constaté que les détenus étaient pour la majorité soit au travail, soit dans un atelier ou occupés à faire autre chose à l'extérieur du secteur des cellules (rangées).

Les détenus qui ne suivaient pas de programme étaient enfermés à clé dans leur cellule.

J'ai aussi remarqué que le personnel de soutien travaillait dans un secteur qui est facilement accessible aux détenus.

Toutefois, je n'ai pas trouvé de procédures sur la sécurité et la santé au travail selon que l'unité compte 2, 3 ou 4 personnes de service.

Unité 3, pénitencier de Dorchester

Ken Fletcher et Philippe Leclerc, plaignants

— et —

Unité 4, pénitencier de Dorchester

Steven J. Richard, plaignant

[Traduction]

Lorsque j'ai visité l'unité 3 le 25 novembre 1999, j'ai remarqué qu'il y avait plus de deux personnes de service.

J'ai remarqué que les détenus étaient pour la majorité soit au travail, soit dans un atelier ou occupés à faire autre chose à l'extérieur du secteur des cellules (rangées).

Les détenus qui ne suivaient pas de programme étaient enfermés à clé dans leur cellule.

J'ai aussi remarqué que le personnel de soutien travaillait dans un secteur derrière ce qui semblait être une porte à accès contrôlé.

Toutefois, je n'ai pas trouvé de procédures sur la santé et la sécurité au travail selon que l'unité compte 2, 3 ou 4 personnes de service.

Unité 4, pénitencier de Dorchester

L.P. LeBlanc, plaignant

[Traduction]

Lorsque j'ai visité l'unité 4 le 25 novembre 1999, j'ai remarqué qu'il y avait plus de deux personnes de service.

J'ai remarqué que les détenus étaient pour la majorité soit au travail, soit dans un atelier ou occupés à faire autre chose à l'extérieur du secteur des cellules (rangées).

Les détenus qui ne suivaient pas de programme étaient enfermés à clé dans leur cellule.

J'ai aussi remarqué que le personnel de soutien travaillait dans un secteur qui est facilement accessible aux détenus.

Toutefois, je n'ai pas trouvé de procédures sur la santé et la sécurité au travail selon que l'unité compte 2, 3 ou 4 personnes de service.

[74] Sous la rubrique « décision » dans ses rapports, l'agent de sécurité poursuit ainsi :

[Traduction]

Je comprends que le fait de travailler avec des détenus comporte de nombreux risques.

Le fait est que lorsque j'ai fait enquête au sujet de ce refus personne ne se trouvait directement mis en danger par une autre personne ou par une situation.

Je considère qu'au moment de mon enquête il y avait absence de danger pour l'employé.

[75] Dans ses rapports, l'agent de sécurité fait remarquer que durant son enquête il y avait plus de deux agents de correction de service dans toutes les unités, et que par conséquent il y avait absence de danger. Il a donc conclu qu'il n'y avait pas d'élément de danger étant donné que les unités comptaient plus de deux agents de correction. Bien que l'agent de sécurité fût conscient que la dotation minimale était en cause, son enquête n'a pas englobé la question de savoir si l'affectation de seulement deux agents de correction aux unités constituait une condition de travail dangereuse pour ces employés, situation qui s'est présentée le 22 novembre 1999.

[76] L'agent d'enquête aurait dû répondre à la question de savoir si la dotation minimale dans les unités particulières du pénitencier de Dorchester constituait un danger pour l'agent de correction ou pour d'autres personnes lors de l'enquête et au moment du refus de travailler le 22 novembre 1999. L'agent d'enquête a partiellement répondu à la question, c'est-à-dire qu'il n'y avait pas de danger lors de l'enquête, mais à ce moment-là — deux et trois jours après le refus de travailler du 22 novembre 1999 — il y avait plus de deux agents de service.

[77] Pour ce qui est de la présence de danger au moment du refus de travailler, l'agent de sécurité n'a rien conclu de direct à ce sujet. Toutefois, il a correctement relevé l'absence de procédures sur la sécurité et la santé au travail lorsque les unités comptaient le nombre minimal d'agents, et il a poursuivi cette affaire. Il a appris que la politique de dotation minimale faisait partie d'un « plan de gestion des risques », mais on ne lui a pas présenté de copie de ce plan. On lui a en outre montré le tableau de service et expliqué comment il servait à affecter le personnel aux unités, mais il a admis ne pas comprendre comment le tableau complexe fonctionnait. Quoi qu'il en soit, les préoccupations de l'agent de sécurité quant à l'absence de procédures sur la santé et la sécurité au travail pour l'ensemble des unités sont demeurées sans réponse.

[78] L'agent de sécurité a témoigné que sans ces lignes directrices sur la sécurité les employés ne pouvaient savoir quoi faire lorsque les unités comptaient deux, trois ou quatre agents de correction, c'est-à-dire quelles précautions ils devraient prendre lorsqu'il n'y avait que deux agents de service, ainsi de suite. Cette situation préoccupait l'agent de sécurité, qui a mené une enquête parallèle sur les infractions au Code à cet égard, enquête à la suite de laquelle il a délivré à l'employeur une promesse de conformité volontaire.

[79] Si l'agent de sécurité avait tenté de répondre à la question de savoir si la dotation minimale dans les unités à la date du refus de travailler constituait un danger, qu'aurait-il déclaré? La Commission s'est penchée sur cette question et, conformément au pouvoir dont elle est investie à ce chapitre, elle décide ce qui suit, comme l'agent de sécurité aurait dû le faire dans les circonstances. Je traiterai séparément des cinq éléments de la question qui doivent être examinés un à la fois en appliquant une norme objective. Je réitère que ces éléments sont nécessaires pour répondre au critère de savoir s'il existait une situation dangereuse lors du refus de travailler afin de satisfaire aux conditions prévues à l'article 128.

[80] Premier élément — la dotation minimale dans les unités aurait-elle présenté aux yeux des agents de correction un danger immédiat et réel lorsque les employés ont refusé de travailler? Le fait de n'avoir que deux agents de service était certes perçu comme un danger très réel par les agents de correction en cause. Aux yeux d'une personne raisonnable, le fait de n'avoir que deux agents en poste dans une unité où des difficultés peuvent surgir et où un seul agent pourrait avoir à surveiller les cellules des détenus seul constituerait une situation dangereuse réelle. Il demeure, toutefois, que le danger n'existait pas réellement lors du refus, qu'il n'était ni réel ni immédiat étant donné que rien ne s'est passé le jour en question. Cependant, aux unités 1 et 2 le délai d'intervention aurait été suffisant pour permettre à des employés supplémentaires de prêter main-forte dans ces unités en cas d'appel. La Commission, toutefois, n'est pas d'avis qu'il en aurait été de même pour les unités 3 et 4; en effet, en raison de leur emplacement éloigné de l'immeuble principal, de leur configuration intérieure et de la taille de la population carcérale, la présence de seulement deux agents de correction aurait très bien pu présenter une situation dangereuse réelle et immédiate.

[81] Deuxième élément — du fait de la dotation minimale, un danger aurait-il « bel et bien existé » dans les unités, de telle sorte que les agents de correction auraient vraisemblablement et probablement, et non peut-être, été blessés en raison de cette situation? Ou, en raison de la nature du fonctionnement des unités carcérales, la réduction du personnel pouvait-elle à tout moment entraîner une situation pouvant causer un accident avant que l'on puisse faire appel à d'autres employés et cette situation était-elle susceptible de menacer la sécurité des agents de correction? Selon la preuve, il n'y a eu aucun incident le jour du refus de travailler, ni aucune situation pouvant constituer un danger immédiat.

[82] La Commission convient avec les requérants, toutefois, que le fait de n'avoir que deux agents de correction en service pourrait présenter une situation où, s'il survenait un problème à l'intérieur des cellules des détenus exigeant l'intervention immédiate d'un agent de correction, l'on pourrait raisonnablement croire que la sécurité de l'agent serait menacée, spécialement si l'agent doit s'occuper seul des cellules dans les unités 3 et 4. Selon la procédure normale, c'est la présence de deux agents que l'on exige. De plus, si les deux agents quittaient le poste de contrôle de l'unité afin d'aller s'occuper ensemble des cellules, ils se trouveraient en fait à laisser sans personnel le secteur de contrôle avant que l'on puisse faire venir quelqu'un pour les aider, ce qui en soi mettrait en danger la sécurité de ces agents et d'autres personnes jusqu'à ce qu'il soit remédié à la situation. Il y avait également la question de l'absence de directives informant les employés de ce qu'ils devaient faire en pareilles circonstances. La Commission reconnaît qu'il y aurait d'autres membres du personnel qui pourraient répondre à un appel s'il survenait un problème, en particulier pour les unités 1 et 2 situées dans l'immeuble principal. Les incidents nécessitant une intervention sont courants et donc inhérents au travail des agents de correction, mais il faut reconnaître que le fait de ne pouvoir compter que sur deux agents rend la situation plus problématique, mais pas nécessairement dangereuse.

[83] Pour ce qui est du danger tel qu'il a été perçu par les requérants, nous retenons particulièrement le fait qu'on ait recouru à la dotation minimale sans problème par le passé et que, si cette situation n'était certes pas recherchée, elle s'imposait parfois inévitablement en raison du manque de personnel pour doter les postes. Lorsque les requérants se sont présentés à leur poste de travail tôt le 22 novembre 1999, ils n'ont pas immédiatement invoqué leur droit de refuser de travailler, comme on le fait lorsqu'on se trouve soudainement face à une situation dangereuse. Nous estimons plutôt que ces agents croyaient honnêtement que le fait de n'avoir que deux agents en poste dans la rangée augmentait sensiblement le risque pour leur sécurité; de plus, nous estimons que le fait qu'on ne leur avait pas remis de lignes directrices ni d'instructions écrites sur ce qu'ils devaient faire lorsqu'il n'y avait que deux agents de service et leur niveau de frustration face à la non-résolution de la question de la dotation minimale constituent les motifs réels de leur refus de travailler.

[84] De plus, la présence au bureau du directeur de sept agents qui étaient censés être en formation obligatoire et qui sont venus appuyer leurs collègues de travail longtemps avant que ceux-ci n'invoquent leur droit de refuser de travailler donne à

croire que l'on voulait poursuivre les discussions syndicales-patronales sur la dotation minimale plutôt qu'invoquer à bon droit les dispositions du Code sur le refus de travailler.

[85] Cela étant dit, nous retenons particulièrement le fait que, après cette affaire, la direction a décidé qu'elle n'aurait plus recours à la dotation minimale pour les unités 3 et 4 en raison de la configuration de celles-ci, du fait qu'elles sont situées dans un immeuble éloigné de l'immeuble principal et du fait qu'il y a plus de détenus dans ces unités. On a continué de recourir à la dotation minimale pour les unités 1 et 2. La preuve ajoute foi aux arguments des requérants selon lesquels les unités 3 et 4 présentaient une situation dangereuse au travail lorsque deux agents de correction seulement étaient de service de jour. Le fait qu'une réduction de personnel dans un établissement de correction puisse présenter une situation dangereuse pour les employés n'est pas nouveau. Des situations semblables se sont présentées dans des affaires provinciales en Ontario concernant la réduction de personnel à la prison de Sault Ste. Marie, et dans ces affaires le tribunal a conclu que la disposition des caméras de surveillance, le fait que des secteurs échappaient à la vue du personnel et le fait qu'il fallait plus de temps pour répondre aux incidents en raison de la réduction de l'effectif augmentaient le risque d'incidents et mettaient donc inutilement en danger la sécurité et la santé des employés, situation qui exigeait par conséquent que la direction modifie ses politiques de dotation (voir *Re Ontario Public Service Employees' Union, Local 608*, [1997] O.O.H.S.A.D. No. 97 (arbitrage du ministère du Travail de l'Ontario); *Re Ontario Public Service Employees' Union, Local 608*, [1997] O.O.H.S.A.D. No. 2 (arbitrage du ministère du Travail de l'Ontario)).

[86] Au contraire, la Section de première instance de la Cour fédérale du Canada, dans *Canada v. Lavoie* (1998), 153 F.T.R. 297, a conclu qu'il n'existait pas de danger lorsqu'un membre du personnel devait pénétrer seul dans une cellule. La Cour a révisé la décision d'un agent de sécurité régional qui avait confirmé la conclusion d'un agent de sécurité ayant mené une enquête à l'établissement de correction Leclerc, à Laval (Québec). En raison de problèmes disciplinaires, deux détenus avaient été transférés des pavillons cellulaires logeant la population générale à l'aire d'isolement préventif, mais ils avaient subséquemment été retournés aux pavillons cellulaires en raison du manque d'espace dans l'aire d'isolement préventif. L'agent de correction a refusé de leur servir un repas dans leur cellule ouverte étant donné qu'il était seul, craignant de se trouver dans une situation dangereuse. L'agent de sécurité ayant fait enquête sur

l'affaire plus tard dans la journée a conclu qu'il y avait « danger » si l'agent de correction devait ouvrir la porte à ces deux détenus sans la présence d'un collègue et sans connaître le profil de dangerosité de ces détenus ni pouvoir compter sur des dispositions supplémentaires adéquates sur le plan de la sécurité. L'agent de sécurité a ajouté que ce danger n'était pas inhérent au travail de l'employé. L'agent de sécurité régional a confirmé la décision de l'agent de sécurité et conclu qu'il existait un danger lorsque l'employé a refusé de travailler. La Cour a repris l'essentiel de la décision de l'agent régional à la page 301 et aux pages suivantes :

Les faits que je retiens de l'enquête de l'agent de sécurité sont :

- *que les cellules en isolement préventif au pavillon cellulaire régulier étaient différentes de celles en détention puisqu'elles étaient des cellules régulières sans carreaux pour servir les repas ce qui nécessitait d'ouvrir les portes pour donner certains services aux deux détenus et par conséquent être en contact physique avec eux;*
- *que les détenus C et H étaient en 'deadlock' 23 heures sur 24, soit la même procédure qu'en détention contrairement aux autres détenus du pavillon cellulaire régulier qui circulaient librement dans la rangée;*
- *qu'un seul agent de correction devait ouvrir la porte à chacun de ces détenus, qui subissait le même régime punitif qu'en détention, contrairement à la procédure sécuritaire au secteur détention qui prévoit que la porte de cellule en détention ne devait être ouverte qu'en présence de deux agents de correction;*
- *que même si la cote de sécurité des deux détenus en question était maintenue à moyenne, il manquait de l'information aux dossiers de ces détenus que les agents de cas considéraient comme pouvant affecter leur cote de sécurité et qu'il (l'agent de sécurité) ne possédait pas cette information pour rendre une décision éclairée;*
- *qu'il considérait le séjour des deux détenus en isolement préventif au pavillon régulier comme étant une extension de la détention, ce qui n'a pas été contesté de l'employeur, et que les mêmes règles de sécurité devaient s'y appliquer; et*
- *que la situation enquêtée par l'agent de sécurité était la même que lors du refus de M. Lavoie nonobstant que les détenus ont été retournés sans incident à la détention par la suite.*

« Sur la base de tout ce qui précède, je suis d'avis que l'agent de sécurité a rendu la bonne décision dans cette affaire compte tenu des circonstances. Par conséquent, je suis d'avis que l'instruction était justifiée. En effet, l'employeur n'a pas suivi ses propres procédures de détention lorsque les détenus C et H ont été assignés temporairement à l'isolement préventif en pavillon cellulaire régulier. Je suis aussi d'avis qu'il n'existait pas au moment de l'enquête de l'agent de sécurité, de procédure particulièrement pour traiter des cas de détention en pavillon cellulaire régulier ce qui crée une situation susceptible de causer des blessures à l'agent de correction Lavoie avant qu'il ne puisse y être remédié, un danger qui n'est pas prévu, à mon avis, par l'alinéa 128(2)b du Code.

« Par conséquent, lorsque des détenus sont placés temporairement en isolement préventif au pavillon cellulaire régulier et aussi longtemps que le Service correctionnel Canada n'a pas développé une procédure particulière pour traiter de ces cas, la procédure de détention doit s'appliquer néanmoins en tenant compte des déficiences physiques ou autres qui peuvent exister. Comme l'agent de sécurité avant moi l'a déclaré, si la porte des deux détenus était ouverte en présence de deux agents de correction, comme cela doit être fait à la détention 'le refus n'aurait pas été maintenu'.

[87] La décision de l'agent régional a été soumise à un contrôle judiciaire, le requérant soutenant que celui-ci avait commis une erreur de droit dans son appréciation de la notion véritable de « danger » au sens du *Code canadien du travail*. La Cour fédérale, après s'être reportée à l'arrêt *Canada v. Bonfa* (1989), 113 N.R. 224 (Cour d'appel fédérale) concernant le rôle de l'agent de sécurité, estimait que l'unique fonction de l'agent consistait à se concentrer sur l'existence de danger et non de procédures particulières à l'intérieur des différents pavillons cellulaires. La Cour a formulé la question en litige dans les termes suivants au paragraphe 13 de sa décision :

Par conséquent, la véritable question en litige est celle à savoir si le 24 avril 1997, au moment où l'intimé devait servir les repas des détenus C et H, il existait un danger tel que ce dernier était justifié de refuser de travailler.

Nota Nous signalons à titre de référence dans la présente décision que tant la Cour fédérale que les agents de sécurité ont déterminé s'il existait un danger lors du refus aussi bien qu'au moment de l'enquête.

[88] Selon la Cour fédérale dans *Lavoie*, la question en litige concernait les politiques administratives sur l'isolement des détenus, question qui ne faisait pas partie des attributions d'un agent de sécurité aux termes de la partie II du Code. La Cour s'est reportée à deux autres affaires concernant des pénitenciers : l'affaire *Stephenson* (dossier de la Commission 165-2-83, 2 avril 1991) et l'affaire *Evans* (dossier de la Commission 165-2-87, 29 juillet 1991). Après avoir examiné les affaires *Stephenson* et *Evans*, la Cour fédérale dans *Lavoie* a conclu que l'agent régional avait simplement « présumé » l'existence d'un danger du fait que l'employeur n'avait pas appliqué de procédure pour les détenus en isolement préventif et qu'il n'avait pas examiné toute la preuve quant à savoir si le danger était « immédiat et réel ». L'affaire a été renvoyée à l'agent de sécurité pour qu'il réexamine la situation.

[89] L'affaire *Stephenson* mettait en cause un établissement de correction où, fait intéressant, l'on tentait de déterminer si la dotation minimale présentait des situations dangereuses pour les employés. Voici comment, dans cette affaire, la Commission a confirmé, bien qu'avec des réserves, qu'il n'y avait pas de danger :

[...] Je n'ai été saisi d'aucune preuve comme quoi le nombre d'agents de correction en service, même s'il était inférieur au niveau minimal de dotation, constituait un danger pour les fonctionnaires. Il s'ensuit donc que le rapport de l'agent de sécurité doit être confirmé.

C'est en fait un problème d'un autre ordre qui se pose ici. Examinons d'abord les faits concrets. Depuis juin 1987, la Commission a entendu 27 demandes fondées sur les dispositions du Code canadien du travail ayant trait à la santé et à la sécurité au travail. Sur ces 27 demandes, 14 provenaient de fonctionnaires des établissements de correction. Il y a manifestement un problème qu'il faudra finir par aborder.

Selon M^e Benda, on abuse du Code en vue de faire avancer certaines revendications sur le plan des relations du travail. M. Lawson nie l'allégation et soutient que les requérants étaient avant tout préoccupés par leur santé et leur sécurité lorsqu'ils se sont prévalus des droits que leur conférait l'article 128.

M^e Benda et M. Lawson ont tous deux raison. À cause de la nature d'un établissement carcéral, il est illusoire de penser qu'on puisse séparer les questions de santé et de sécurité de certains aspects des relations du travail.

Au bout du compte, il faut se rendre à l'évidence que le Code canadien du travail, dans sa forme actuelle, est mal conçu pour le règlement des litiges concernant la santé et la sécurité au travail en milieu pénitentiaire.

Le danger, aux termes du Code, doit être réel et présent, mais dans un établissement correctionnel — et c'est là la source du problème — il est incarné par les détenus, des êtres doués d'intelligence et de volonté.

Selon la loi, un fonctionnaire ne peut refuser de travailler avant que le danger ne soit devenu réel, qu'il soit manifeste dans le lieu de travail. En réalité donc, aussi longtemps qu'un détenu n'a pas commis d'acte mettant en danger un agent de correction, il n'y a pas de danger. Le fait est, par ailleurs, que dès que le détenu a cessé de se comporter d'une manière qui met en danger l'agent de correction, il n'y a plus de danger et ce dernier, par conséquent, n'a pas le droit de refuser de travailler. Cela est vrai même si toutes les conditions qui ont amené le détenu à se conduire comme il l'a fait continuent d'exister.

À vrai dire, la loi, dans sa forme actuelle, ne permet à un agent de correction de refuser de travailler que pendant qu'il fait l'objet d'un acte malveillant de la part d'un détenu. C'est une autre question que celle de savoir si le détenu, en pareilles circonstances, sera disposé à reconnaître le droit de l'agent de correction de se retirer de la situation.

Il n'est même pas sûr, d'autre part, que l'agent de correction pourrait retirer ses services mêmes dans la situation décrite plus haut. Face à des détenus déchaînés, il est fort possible que l'agent de correction serait empêché d'invoquer le droit prévu au paragraphe 128(1) du Code par les dispositions de l'alinéa 128(2)a) : « Son refus met directement en danger la vie, la santé ou la sécurité d'une autre personne. »

La loi telle qu'elle est actuellement formulée interdit donc à toutes fins utiles aux agents de correction, sauf en de très rares cas, d'exercer le droit de refuser de travailler inscrit à l'article 128 du Code lorsque la source du danger réside dans l'inconduite des détenus. M^e Benda ferait valoir que cela est dans l'ordre des choses, que le Code n'a jamais eu pour effet de protéger quiconque contre ce genre de risques, lesquels relèveraient du domaine des relations du travail plutôt que de celui de la santé et de la sécurité au travail.

M^e Benda, semble-t-il, a la loi de son côté. Néanmoins, cela ne change rien au fait qu'il y a un problème, que celui-ci est très

réel pour ceux qui doivent le vivre et que la loi n'offre aucun remède.

Dans les circonstances, il ne faut pas s'étonner que des questions qui sont à proprement parler des questions de santé et de sécurité au travail finissent par être abordées dans le contexte des relations du travail.

En effet, les questions de santé et de sécurité qui mettent en cause la conduite malveillante des détenus sont devenues tellement liées aux questions patronales-syndicales qu'il n'est plus possible, même pour l'employeur, de les examiner séparément.

(cité dans la décision de la Cour aux pages 312-314)

[90] Comme l'a signalé directement le tribunal dans la citation ci-dessus, une difficulté particulière que présentent les affaires concernant la réduction de personnel dans les établissements de correction est le fait que des préoccupations authentiques sur le plan de la sécurité sont intimement liés à des problèmes tout aussi authentiques sur le plan des relations de travail. Il est reconnu qu'on ne doit pas invoquer la partie II du Code dans le but de régler des conflits de travail, mais qu'il faut le faire lorsque des situations présentent un danger. Dans *Stephenson*, du point de vue des agents de sécurité il existait effectivement un danger.

[91] Dans l'affaire *Evans*, on a demandé à la Commission de réexaminer la décision d'un agent de sécurité qui avait conclu qu'il n'existait pas de danger à la date du refus ni à la date de l'enquête du fait qu'il n'y avait que deux agents de correction de service au pénitencier de Kingston. Ces agents de correction avaient invoqué leur droit de refuser de travailler et les détenus incarcérés dans leur unité avaient immédiatement été confinés à leurs cellules. Ce confinement a amené l'agent de sécurité à conclure qu'il n'y avait aucun danger; toutefois, l'agent de sécurité a néanmoins demandé à l'employeur de clarifier ce problème par l'entremise du comité de la santé et de la sécurité au travail. Fait particulièrement important pour la présente affaire, la Commission, dans *Evans*, a ajouté que la perception selon laquelle la dotation minimale créait des situations potentiellement dangereuses pour les agents de correction était fondée :

Ce qui ressort clairement des témoignages de M. Tittley et de M. Evans, c'est que, s'il y avait des problèmes de sécurité dans le bloc « H » inférieur du pénitencier de Kingston, le

9 juin 1991, ce n'est pas dans la partie II du Code qu'on pourrait vraisemblablement y trouver remède. Selon M. Evans, le problème est dû à la politique d'effectif minimum de l'employeur. Son témoignage, dont un extrait figure dans la présente décision, est suffisamment révélateur de son opinion, à savoir que la direction a créé un problème de sécurité en réduisant le nombre d'agents des services correctionnels affectés au quart en question. L'avocat de l'employeur a soutenu que cette situation était liée aux politiques de dotation de l'employeur, et qu'il ne s'agit pas là d'une question de sécurité.

*C'est un problème complexe, et je pense qu'on ne pourra pas le résoudre en refusant de travailler ou en renvoyant les décisions des agents de sécurité à la Commission. Je souscris à l'opinion que le commissaire Kwavnick émet dans la décision **Stephenson** citée ci-dessus.*

Peut-être faudrait-il en effet modifier la partie II du Code pour qu'elle ne s'applique plus aux établissements correctionnels ou pour qu'elle prévoie un autre recours, plus approprié celui-là aux conditions particulières de ces établissements. Ce n'est pas à la Commission d'en décider.

(cité dans la décision de la Cour aux pages 316-317)

[92] Manifestement, dans l'affaire *Evans*, l'agent de sécurité s'en est tenu au moment de l'enquête, c'est-à-dire durant le confinement aux cellules, pour conclure qu'il n'y avait aucun danger, ce qu'a confirmé la Commission. Le même message, toutefois, est transmis clairement : tant l'agent de sécurité que la Commission craignaient néanmoins que la dotation minimale pouvait présenter des situations éventuellement dangereuses.

[93] Après avoir examiné tout ce qui précède, la Commission est donc d'avis que les unités 1 et 2 ne présentaient aucune situation de travail dangereuse pour les agents de correction le 22 novembre 1999 alors que les unités ne comptaient qu'un effectif de deux agents de correction. Cependant, je conclus qu'une telle situation dangereuse existait bel et bien dans les unités 3 et 4 le 22 novembre 1999.

[94] Troisième élément — le risque pour les agents de correction en cause était-il grave au point de nécessiter des mesures de correction? Il a déjà été répondu à cette question dans les éléments ci-dessus. Bien que l'agent de sécurité ait conclu à l'absence de danger imminent et qu'aucun agent n'ait quitté son poste, la preuve

montre néanmoins que, après le 22 novembre 1999, on n'a pas eu recours à la dotation minimale dans aucune des unités. L'employeur a affecté plus de deux agents à toutes les unités, surtout durant l'enquête. Le fait que l'agent de sécurité a noté l'absence de procédures sur la sécurité au travail pour la dotation des unités lorsque seulement deux agents sont en service et le fait qu'il a délivré la promesse de conformité volontaire concernant les déficiences relevées, obligeant le directeur à établir de telles procédures lorsqu'il affecte un effectif réduit aux postes, ainsi de suite, peuvent être considérés comme des mesures correctives. Cet élément était donc présent.

[95] Quatrième élément — le danger dont se sont plaints les agents était-il autre qu'un danger inhérent au travail de l'agent de correction? Bien que la Commission soit certes consciente de la nature du travail d'un agent de correction et du danger auquel il peut être exposé quotidiennement, la question de la dotation minimale consistant à n'affecter que deux agents de correction à la fois aux unités 3 et 4 pour les raisons expliquées ci-dessus ne peut être considérée comme une condition inhérente à leur travail; en effet, une telle situation risque d'entraîner un danger et donc des blessures, particulièrement à la lumière du fait que les employés n'ont pas reçu de procédures sur la sécurité au travail en pareilles circonstances. Cet élément était présent dans les unités 3 et 4 seulement.

[96] Enfin, le refus de travailler des agents de correction coïncidait-il avec d'autres conflits de travail? Comme dans les affaires *Brailsford*, *LaBarge* et *Lalonde* citées dans la décision *Montani*, la Commission accorde une attention particulière à ce facteur afin de s'assurer que l'on n'invoque pas les dispositions relatives au refus de travailler pour résoudre des conflits de travail. Tel que nous l'avons signalé plus tôt, au même moment où les requérants ont refusé de travailler des membres du personnel se sont présentés au bureau du directeur. Ces employés avaient quitté leur séance de formation afin d'appuyer leurs collègues, et l'on peut donc dire que la question de la dotation minimale était déjà l'objet de discussion entre les parties lors du refus de travailler. De plus, dans la formule qu'ils ont remplie pour signifier leur refus de travailler, les requérants mentionnent la dotation minimale comme l'unique cause du présumé danger qui existait dans le lieu de travail. Bien qu'elle ne se prononce pas sur le fait que les agents de correction aient invoqué leur droit de refuser de travailler en l'espèce, la Commission constate que le refus a servi en partie à alimenter le débat entre les agents et leur employeur au sujet de la dotation minimale dans les unités.

Cet élément était présent et il affaiblit par conséquent le sérieux des motifs invoqués par les requérants — c'est-à-dire le danger perçu — pour refuser de travailler.

[97] À la lumière de tous ces éléments pris ensemble, la Commission estime donc que, bien que l'agent de sécurité n'ait pas examiné toute la question qui aurait dû faire l'objet de son enquête, il a néanmoins conclu correctement qu'il n'existait aucun danger dans les unités 1 et 2, et ses rapports pour ces unités sont confirmés de même que les commentaires qu'il a faits dans sa décision.

[98] Pour ce qui est des rapports de l'agent de sécurité concernant la situation qui existait dans les unités 3 et 4, la Commission est d'avis qu'il existait une situation dangereuse du fait que seulement deux agents de correction étaient en poste le 22 novembre 1999, et les rapports de l'agent de sécurité concernant ces unités sont annulés et remplacés par la présente décision de la Commission.

[99] Ayant conclu qu'il existait une situation dangereuse dans les unités 3 et 4 le 22 novembre 1999, la tâche de la Commission conformément à l'alinéa 130(1)b) consiste maintenant à donner les instructions qu'elle juge appropriées et qu'aurait dû donner l'agent de sécurité en vertu du paragraphe 145(2). En dépit du fait qu'il a conclu à l'inexistence de danger, l'agent de sécurité St. Arnauld a demandé à l'employeur de corriger certaines lacunes à la suite de son enquête en délivrant une promesse de conformité volontaire le 3 décembre 1999. L'employeur a répondu à cette PCV en modifiant sa politique de la dotation minimale pour les unités 3 et 4. La situation qui existait à l'époque dans les unités 3 et 4 en raison de la dotation minimale ne présente plus de problème puisque la direction a décidé d'affecter à ces unités au moins trois agents de correction à compter de maintenant. L'employeur a agi de façon responsable dans les circonstances et la situation dangereuse n'existe donc plus.

[100] À la lumière de l'ensemble des circonstances et des préoccupations des requérants, la Commission conclut que les instructions à donner en l'occurrence correspondent bien à la promesse de conformité volontaire délivrée par l'agent de sécurité St-Arnauld le 3 décembre 1999 ainsi qu'aux réponses et engagements de l'employeur à cet égard. La Commission souscrit aux conditions figurant dans cette promesse de conformité volontaire.

[101] Compte tenu de ce qui précède, la Commission confirme les rapports de l'agent de sécurité selon lesquels il y avait absence de danger le 22 novembre 1999 dans le cas de Fred Johnson (unité 1) et dans le cas de Claude Gallant (unité 2), ainsi que dans le cas de James MacLeod (unité 2). La Commission annule le rapport de l'agent d'enquête et conclut qu'il existait une situation dangereuse le 22 novembre 1999 dans le cas de Ken Fletcher (unité 3), dans le cas de Philippe Leclerc (unité 3), dans le cas de L.P. LeBlanc (unité 4), ainsi que dans le cas de Stephen Richard (unité 4).

FAIT à Fredericton (Nouveau-Brunswick) le 20 septembre 2000.

ANNE E. BERTRAND
Commissaire

Traduction certifiée conforme

Maryse Bernier

