



COUR SUPRÊME DU CANADA

**RÉFÉRENCE : Société canadienne des postes c.
Syndicat des travailleurs et travailleuses des postes,
2019 CSC 67**

**APPEL ENTENDU : 10 décembre 2018
JUGEMENT RENDU : 20 décembre 2019
DOSSIER : 37787**

ENTRE :

**Société canadienne des postes
Appelante**

et

**Syndicat des travailleurs et travailleuses des postes
Intimé**

- et -

**Procureur général du Canada, DHL Express (Canada), Ltée, Federal Express
Canada Corporation, Purolator Inc., TFI International Inc., United Parcel
Service du Canada Ltée, Workers' Health and Safety Legal Clinic, ETCOF inc.
(Association des employeurs des transports et communications de régie
fédérale), Syndicat canadien de la fonction publique, Institut professionnel de la
fonction publique du Canada, Rogers Communications Inc., Société Radio-
Canada, Bell Canada, Bell Solutions techniques inc., Bell Média inc., Association
des employeurs maritimes, Halifax Employers Association, British Columbia
Maritime Employers Association, Syndicat international des débardeurs et
magasiniers du Canada, Association internationale des débardeurs, sections
locales 269, 1341, 1657 et 1825 et Syndicat canadien de la fonction publique,
section locale 375
Intervenants**

TRADUCTION FRANÇAISE OFFICIELLE

**CORAM : Le juge en chef Wagner et les juges Abella, Moldaver, Karakatsanis,
Gascon, Côté, Brown, Rowe et Martin**

MOTIFS DE JUGEMENT :
(par. 1 à 67)

Le juge Rowe (avec l'accord du juge en chef Wagner et des
juges Moldaver, Karakatsanis, Gascon, Côté et Brown)

MOTIFS DISSIDENTS:
(par. 68 à 102)

La juge Abella (avec l'accord de la juge Martin)

NOTE : Ce document fera l'objet de retouches de forme avant la parution de sa
version définitive dans le *Recueil des arrêts de la Cour suprême du Canada*.

SOCIÉTÉ CANADIENNE DES POSTES c. STTP

Société canadienne des postes

Appelante

c.

Syndicat des travailleurs et travailleuses des postes

Intimé

et

**Procureur général du Canada,
DHL Express (Canada), Ltée,
Federal Express Canada Corporation,
Purolator Inc., TFI International Inc.,
United Parcel Service du Canada Ltée,
Workers' Health and Safety Legal Clinic,
ETCOF inc. (Association des employeurs
des transports et communications de régie fédérale),
Syndicat canadien de la fonction publique,
Institut professionnel de la fonction publique du Canada,
Rogers Communications Inc.,
Société Radio-Canada,
Bell Canada, Bell Solutions techniques inc.,
Bell Média inc., Association des employeurs maritimes,
Halifax Employers Association,
British Columbia Maritime Employers Association,
Syndicat international des débardeurs et magasiniers du Canada,
Association internationale des débardeurs,
sections locales 269, 1341, 1657 et 1825 et
Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 375**

Intervenants

**Répertorié : Société canadienne des postes c. Syndicat des travailleurs et
travailleuses des postes**

2019 CSC 67

N° du greffe : 37787.

2018 : 10 décembre; 2019 : 20 décembre.

Présents : Le juge en chef Wagner et les juges Abella, Moldaver, Karakatsanis, Gascon, Côté, Brown, Rowe et Martin.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Relations du travail — Obligation d'inspecter le lieu de travail imposée à l'employeur régi par les lois fédérales — Conclusion d'une agente de santé et de sécurité selon laquelle l'employeur n'a pas veillé à ce que le lieu de travail soit inspecté au complet au moins une fois par année — Agent d'appel concluant que l'obligation de l'employeur d'inspecter le lieu de travail ne s'applique qu'aux parties du lieu de travail placées sous l'entière autorité de l'employeur, et annulant le constat de contravention — L'interprétation donnée par l'agent d'appel à l'obligation d'inspecter le lieu de travail est-elle raisonnable? — Application du cadre d'analyse établi dans l'arrêt Vavilov pour déterminer la norme de contrôle applicable et effectuer un contrôle selon la norme de la décision raisonnable — Code canadien du travail, L.R.C. 1985, c. L-2, art. 125(1)z.12).

À la suite d'une plainte et d'une enquête subséquente, une agente de santé et de sécurité conclut que la Société canadienne des postes, à titre d'employeur régi par les lois fédérales, contrevient à certaines obligations en matière de santé et de sécurité énoncées à la partie II du *Code canadien du travail* (« Code »). La plainte a été déposée par une représentante du syndicat des facteurs, qui allègue que les inspections de sécurité du lieu de travail effectuées par le comité mixte de santé et de sécurité devraient s'appliquer aux itinéraires des facteurs et aux points de remise. L'agente de santé et de sécurité donne une instruction portant que l'employeur ne se conforme pas à l'al. 125(1)z.12) du Code, selon lequel « l'employeur est tenu, en ce qui concerne tout lieu de travail placé sous son entière autorité ainsi que toute tâche accomplie par un employé dans un lieu de travail ne relevant pas de son autorité, dans la mesure où cette tâche, elle, en relève : de veiller à ce que le comité local ou le représentant inspecte chaque mois tout ou partie du lieu de travail, de façon que celui-ci soit inspecté au complet au moins une fois par année ». L'employeur interjette appel de l'instruction de l'agente de santé et de sécurité devant le Tribunal de santé et sécurité au travail Canada. L'agent d'appel annule le constat de contravention ayant trait aux inspections du lieu de travail, jugeant que l'obligation d'inspecter le lieu de travail ne s'applique qu'aux parties du lieu de travail placées sous l'entière autorité de l'employeur, ce qui ne comprend pas les itinéraires des facteurs et les points de remise. La Cour fédérale rejette la demande de contrôle judiciaire du syndicat. La Cour d'appel fédérale accueille l'appel du syndicat et rétablit l'instruction de l'agente de santé et de sécurité portant que l'employeur ne se conforme pas à l'al. 125(1)z.12) du Code.

Arrêt (les juges Abella et Martin sont dissidentes) : Le pourvoi est accueilli et l'ordonnance de l'agent d'appel est rétablie.

Le juge en chef Wagner et les juges Moldaver, Karakatsanis, Gascon, Côté, Brown et Rowe : Suivant le cadre d'analyse établi dans l'arrêt *Vavilov* pour déterminer la norme de contrôle applicable et effectuer un contrôle selon la norme de la décision raisonnable, la décision de l'agent d'appel selon laquelle l'obligation d'inspecter le lieu de travail prévue à l'al. 125(1)z.12) du Code peut seulement s'appliquer à un employeur ayant autorité sur le lieu de travail physique est raisonnable. L'agent d'appel suit un raisonnement rationnel et logique dans son analyse et sa décision peut se justifier au regard des contraintes juridiques et factuelles pertinentes. Il utilise des principes d'interprétation des lois bien établis, examine les arguments et la preuve qui lui ont été présentés et met à profit sa connaissance du domaine lorsqu'il prend en compte les conséquences pratiques de son interprétation. L'interprétation à laquelle il en arrive s'harmonise avec le libellé, le contexte et l'objet de la disposition et est conforme aux décisions antérieures du Tribunal de santé et sécurité au travail Canada.

La décision de l'agent d'appel est assujettie au contrôle selon la norme de la décision raisonnable. Aucune des situations décrites dans l'arrêt *Vavilov* justifiant de déroger à la présomption d'application de la norme de la décision raisonnable ne s'applique en l'espèce : le législateur n'a pas prescrit une norme de contrôle ni prévu un droit d'appel de la décision administrative devant une cour de justice, et la

question faisant l'objet du contrôle ne tombe pas dans l'une des catégories de questions à l'égard desquelles la primauté du droit commande un contrôle selon la norme de la décision correcte.

Suivant l'arrêt *Vavilov*, lorsqu'elle procède au contrôle d'une décision selon la norme de la décision raisonnable, une cour de révision doit d'abord examiner les motifs donnés avec une attention respectueuse et chercher à comprendre le fil du raisonnement suivi par le décideur pour en arriver à une conclusion. Ce que doit faire le titulaire de pouvoirs délégués par la loi pour justifier sa décision dépend du contexte dans lequel la décision est rendue. La décision raisonnable doit être fondée sur une analyse intrinsèquement cohérente et rationnelle et justifiée au regard des contraintes juridiques et factuelles auxquelles le décideur est assujéti.

En l'espèce, les motifs de l'agent d'appel ne révèlent aucune faille décisive sur le plan de la rationalité ou de la logique. Sa décision n'est pas déraisonnable parce que celui-ci reconnaît, d'une part, que l'employeur, au moyen de ses politiques internes, s'efforce de recenser et de supprimer les risques courus par les facteurs, tout en concluant, d'autre part, qu'il n'est pas en mesure d'assurer l'inspection annuelle de toutes les parties du lieu de travail situées en dehors de son immeuble. Loin d'être intrinsèquement incohérent, le raisonnement de l'agent d'appel démontre sa connaissance approfondie des moyens par lesquels l'employeur assure la réalisation des objets du Code, compte tenu des limitations d'ordre pratique propres au lieu de travail.

Lorsqu'elles examinent une question d'interprétation législative, les cours de révision ne devraient pas procéder à une interprétation *de novo*, ni tenter de déterminer un éventail d'interprétations raisonnables avec lesquelles elles peuvent comparer l'interprétation des décideurs. Une approche qui s'intéresse avant tout aux motifs de la décision oblige plutôt les cours de révision à commencer par se demander comment les décideurs sont arrivés à leur interprétation et à décider si cette interprétation pouvait se justifier au regard des contraintes d'interprétation imposées par la loi. Lorsque le sens d'une disposition législative est contesté, les décideurs administratifs doivent démontrer dans leurs motifs qu'ils étaient conscients des éléments essentiels de l'interprétation législative. En plus de s'harmoniser avec le libellé, le contexte et l'objet de la disposition, une interprétation raisonnable devrait être conforme à toute contrainte d'interprétation imposée par le régime législatif applicable ainsi qu'aux règles d'interprétation découlant d'autres sources de droit. La preuve versée au dossier et la trame factuelle générale constituent des contraintes à l'égard du caractère raisonnable de la décision, et il faut en tenir compte. Les principes de la justification et de la transparence exigent que les motifs des décideurs administratifs tiennent valablement compte des questions et préoccupations centrales soulevées par les parties. Cependant, les décideurs administratifs ne sont pas tenus d'examiner, de leur propre chef, tous les aspects du contexte législatif pouvant avoir une incidence sur leurs décisions. Bien que les cours de révision doivent s'assurer que la décision faisant l'objet du contrôle est justifiée au regard des faits pertinents, la déférence envers les décideurs inclut une déférence à l'égard de leurs conclusions et de leur appréciation de la preuve. Les cours de révision doivent accorder une attention

respectueuse à l'expertise établie des décideurs lorsqu'elles examinent la question de savoir si un résultat donné témoigne d'une approche raisonnable compte tenu des conséquences et des effets concrets d'une décision.

Dans la présente affaire, l'agent d'appel interprète l'al. 125(1)z.12) en recourant à des principes d'interprétation des lois bien établis et en tenant dûment compte des arguments qui lui ont été présentés. Ses motifs démontrent amplement qu'il prend en considération le libellé, le contexte et l'objet de la disposition, et le fait qu'il s'intéresse plus particulièrement aux conséquences pratiques de son interprétation se trouve à enrichir et à rehausser celle-ci. Il s'efforce d'une façon soutenue de dégager l'intention du législateur tout au long de son analyse et ne se contente pas d'échafauder une interprétation à partir du résultat souhaité. Son interprétation large de ce qui constitue un lieu de travail est conforme à la définition énoncée dans le Code et à des décisions antérieures sur ce point, et tient compte de tous les endroits où un employé peut exécuter son travail. Son interprétation du champ d'application des obligations découlant du par. 125(1) n'est pas contraire au libellé clair de la loi, parce que le mot « *and* » et la locution « ainsi que » figurant dans le texte introductif des versions anglaise et française de cette disposition ne font pas obstacle à la conclusion selon laquelle la disposition indique que certaines obligations ne s'appliquent que dans le cas où le lieu de travail relève de l'autorité de l'employeur. Les motifs de l'agent d'appel démontrent également que celui-ci s'est penché sur le contexte de l'al. 125(1)z.12). Il examine les conséquences pratiques de son interprétation à la lumière de l'objet qui a été attribué à l'al. 125(1)z.12), objet qui

a été accepté par les parties et qui est conforme à l'interprétation large et téléologique que doit recevoir une disposition législative réparatrice. Son interprétation ne va pas à l'encontre de l'objet énoncé dans le Code. Rien n'indique qu'il n'a pas pris en considération la preuve présentée à l'audience ou qu'il a fondé sa décision sur une interprétation erronée de la preuve, rendant ainsi sa décision déraisonnable.

Les juges Abella et Martin (dissidentes) : Le pourvoi devrait être rejeté.

La conclusion de l'agent d'appel selon laquelle l'obligation relative à l'inspection de sécurité prévue à l'al. 125(1)z.12) du Code oblige l'employeur à inspecter seulement les lieux de travail relevant de son autorité d'un point de vue physique était déraisonnable et incompatible avec l'objet et le libellé de la disposition relative à l'inspection de sécurité. L'employeur a contrevenu à l'obligation que lui impose l'al. 125(1)z.12) en empêchant le comité de santé et de sécurité de procéder à l'inspection des itinéraires postaux pour recenser les risques pour la sécurité.

Le libellé introductif de l'art. 125 constitue une double directive législative non équivoque aux employeurs selon laquelle leurs obligations en matière de sécurité s'appliquent à la fois aux lieux de travail placés sous leur entière autorité et, si le lieu de travail ne relève pas de leur autorité, à toute tâche qui y est accomplie, dans la mesure où cette tâche, elle, en relève. Rien dans le libellé du par. 125(1) ne limite l'obligation d'inspection de l'employeur aux lieux de travail sur lesquels il a autorité d'un point de vue physique.

L'alinéa 125(1)z.12) fait partie d'un vaste ensemble de responsabilités de l'employeur, responsabilités découlant de l'obligation générale imposée à celui-ci d'assurer la sécurité au travail et visant à prévenir les accidents et les maladies liés à l'occupation d'un emploi. Les 45 obligations imposées à l'employeur sont toutes introduites par un libellé indiquant qu'elles s'appliquent à tous les lieux de travail placés sous l'entière autorité de l'employeur et à toutes les tâches accomplies par un employé ou une employée qui relèvent de l'autorité de l'employeur. Le paragraphe 125(1) vise à protéger les travailleurs et travailleuses contre les risques pour la sécurité — un objectif qui est sapé si l'obligation relative à l'inspection de sécurité se limite aux lieux de travail sur lesquels l'employeur a autorité d'un point de vue physique. En rédigeant cette disposition de manière à ce qu'elle vise les lieux de travail relevant et ne relevant pas de l'autorité de l'employeur d'un point de vue physique, le Parlement a voulu protéger les milliers d'employés et employées qui travaillent en dehors d'un lieu appartenant à l'employeur, et accorder à tous les employés et employées la même qualité de protection en matière de sécurité, peu importe l'endroit où ils travaillent.

Les inspections de sécurité constituaient une méthode d'importance centrale par laquelle le législateur fédéral entendait étendre les protections en matière de santé et de sécurité de nature préventive offertes aux travailleurs et travailleuses. Elles visent à assurer le recensement proactif des risques avant que les travailleurs et travailleuses n'y soient exposés, et à faire en sorte que ces risques soient supprimés ou évités. Il n'est guère logique que le législateur, ayant expressément choisi au

par. 125(1) d'étendre les protections en matière de sécurité aux tâches accomplies dans les lieux de travail ne relevant pas de l'autorité de l'employeur, ait voulu qu'une composante essentielle de ces protections — l'obligation relative à l'inspection de sécurité — soit soustraite à cette extension. L'objectif de prévention de l'obligation d'inspection renforce davantage la thèse selon laquelle cette obligation n'était pas censée s'appliquer seulement aux lieux de travail sur lesquels l'employeur a autorité d'un point de vue physique.

Le fait de limiter l'obligation d'inspection est incompatible avec les définitions larges de l'expression « lieu de travail » figurant dans de nombreuses lois provinciales sur la santé et la sécurité. Ces lois ont en commun une définition fonctionnelle et téléologique du lieu de travail qui est axée sur l'endroit où le travailleur ou la travailleuse exerce son emploi, et non sur la question de savoir si l'employeur a autorité sur les installations physiques. Le libellé de l'al. 125(1)z.12) ne devrait pas être interprété isolément de manière à réduire l'obligation de l'employeur de protéger les travailleurs et travailleuses contre les risques pour la sécurité; il devrait être interprété comme faisant partie du par. 125(1), qui impose expressément cette obligation relativement à toute tâche accomplie dans la mesure où cette tâche relève de l'autorité de l'employeur. Les inspections de sécurité devraient donc être effectuées de manière à protéger la sécurité des employés et employées autant que possible dans les circonstances, et non de manière à priver de protection des catégories entières d'employés et employées — ceux qui travaillent à l'extérieur d'un bâtiment physique.

Le fait que les inspections puissent être difficiles à effectuer ne justifie pas l'élimination complète de l'obligation. Le législateur n'a pas voulu qu'une disposition s'appliquant à tous les employeurs régis par les lois fédérales soit interprétée en fonction de la question de savoir si cette disposition est facile ou difficile à mettre en œuvre pour un employeur en particulier. Le libellé du par. 125(1) exclut toute conception du tout ou rien des obligations en matière de sécurité, en faveur d'une approche fondée sur le contexte permettant de répondre aux besoins du groupe hétérogène d'employeurs régis par les lois fédérales. La délégation par le législateur de responsabilités en matière d'inspection aux comités mixtes de santé et de sécurité met en évidence la souplesse envisagée par le par. 125(1). En déléguant l'obligation relative à l'inspection de sécurité aux comités locaux mixtes, le législateur avait clairement à l'esprit un processus d'inspection souple tenant compte des préoccupations et des limitations propres au lieu de travail. Le simple fait que les inspections puissent être difficiles à effectuer ne signifie pas qu'elles ne doivent pas du tout être effectuées, et le simple fait que les risques ne puissent être éliminés entièrement ne signifie pas que rien ne peut être fait pour les contrer. Cette interprétation est la seule qui soit conforme à l'objectif de prévention du par. 125(1) en général et de la disposition relative à l'inspection de sécurité en particulier.

En l'espèce, le raisonnement de l'agent d'appel était foncièrement défectueux. Celui-ci a reconnu que les inspections de sécurité visaient à protéger les employés et employées des risques en milieu de travail, mais il a omis de donner à cet objectif, et au texte clair du par. 125(1), un effet utile, et encore moins une

interprétation généreuse. Son interprétation ne tient aucun compte de la seconde partie du par. 125(1), qui impose simultanément l'obligation d'inspection à l'employeur à l'égard des tâches accomplies dans les lieux de travail ne relevant pas de son autorité. En restreignant ainsi la portée de l'al. 125(1)z.12), l'agent d'appel a réécrit la disposition. L'autorité exercée par l'employeur sur la tâche accomplie par les facteurs et factrices est rigoureuse, de sorte que ses arrangements de travail avec ceux-ci et celles-ci tombent clairement sous le coup du par. 125(1). En limitant les inspections aux lieux où l'employeur exerce des droits de propriété, la décision de l'agent d'appel risque de faire en sorte que les comités locaux de santé et de sécurité soient incapables de recenser et de contrer de façon proactive les risques susceptibles de survenir aux endroits où les facteurs et factrices travaillent. En faisant fi du libellé et de l'objet de l'obligation relative à l'inspection de sécurité, l'agent d'appel a tiré une conclusion déraisonnable qui contrecarrait non seulement l'objectif de prévention des obligations en matière de sécurité de l'employeur prévues au par. 125(1), mais aussi l'objectif précis de l'al. 125(1)z.12) consistant à veiller à ce que des inspections soient effectuées afin de rendre le lieu de travail aussi sécuritaire que possible.

Jurisprudence

Citée par le juge Rowe

Arrêt appliqué : *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65; **arrêts mentionnés :** *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, [2002] 2 R.C.S. 559; *Rizzo & Rizzo Shoes*

Ltd. (Re), [1998] 1 R.C.S. 27; *Bell Canada c. Canada (Procureur général)*, 2019 CSC 66; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; *Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c. Canada (Procureur général)*, 2018 CSC 31, [2018] 2 R.C.S. 230; *Delta Air Lines Inc. c. Lukács*, 2018 CSC 2, [2018] 1 R.C.S. 6; *Newfoundland and Labrador Nurses' Union c. Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, 2011 CSC 62, [2011] 3 R.C.S. 708; *Société canadienne des postes c. Alliance de la Fonction publique du Canada*, 2010 CAF 56, [2011] 2 R.C.F. 221, inf. en partie par 2011 CSC 57, [2011] 3 R.C.S. 572; *Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*, 2012 CSC 2, [2012] 1 R.C.S. 5; *McLean c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, 2013 CSC 67, [2013] 3 R.C.S. 895; *Delios c. Canada (Procureur général)*, 2015 CAF 117; *Barreau du Nouveau-Brunswick c. Ryan*, 2003 CSC 20, [2003] 1 R.C.S. 247; *New Brunswick Liquor Corp. c. Small*, 2012 NBCA 53, 390 R.N.-B. (2^e) 203; *West Fraser Mills Ltd. c. Colombie-Britannique (Workers' Compensation Appeal Tribunal)*, 2018 CSC 22, [2018] 1 R.C.S. 635; *Bell Canada*, 2011 TSSTC 21; *Mowat Express c. Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier*, [1994] D.A.R.S.C.C.T. n^o 4; *Seair Seaplanes Ltd. c. Bhangal*, 2009 LNTSSTC 24; *Blue Mountain Resorts Ltd. c. Ontario (Ministry of Labour)*, 2013 ONCA 75, 114 O.R. (3d) 321; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339; *Dr. Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, 2003 CSC 19, [2003] 1 R.C.S. 226.

Citée par la juge Abella (dissidente)

LNTSSTC 22 (QL), 2014 CarswellNat 8741 (WL Can.). Pourvoi accueilli, les juges Abella et Martin sont dissidentes.

Sheila Block, John Terry et Jonathan Silver, pour l'appelante.

Paul J.J. Cavalluzzo et Adrienne Telford, pour l'intimé.

Catherine Lawrence et Zoe Oxaal, pour l'intervenant le procureur général du Canada.

Michael A. Hines, Lauri Reesor et Gregory Power, pour les intervenantes DHL Express (Canada), Ltée, Federal Express Canada Corporation, Purolator Inc., TFI International Inc. et United Parcel Service du Canada Ltée.

John Bartolomeo, Jennifer Chan et Doug Letto, pour l'intervenante Workers' Health and Safety Legal Clinic.

Christopher Pigott et Rachel Younan, pour l'intervenante ETCOF inc. (Association des employeurs des transports et communications de régie fédérale).

Peter Engelmann et Colleen Bauman, pour les intervenants le Syndicat canadien de la fonction publique et l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada.

Brian Smeenk, pour l'intervenante Rogers Communications Inc.

Maryse Tremblay, pour les intervenantes la Société Radio-Canada, Bell Canada, Bell Solutions techniques inc. et Bell Média inc.

Stéphane Fillion et Michael Adams, pour les intervenantes l'Association des employeurs maritimes, Halifax Employers Association et British Columbia Maritime Employers Association.

Craig D. Bavis et Jitesh Mistry, pour les intervenants le Syndicat international des débardeurs et magasiniers du Canada, l'Association internationale des débardeurs, sections locales 269, 1341, 1657 et 1825 et le Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 375.

Version française du jugement du juge en chef Wagner et des juges Moldaver, Karakatsanis, Gascon, Côté, Brown et Rowe rendu par

LE JUGE ROWE —

[1] Le présent pourvoi porte sur une demande de contrôle judiciaire visant une décision du Tribunal de santé et sécurité au travail Canada (« TSSTC »). Le décideur administratif devait interpréter une disposition du *Code canadien du travail*, L.R.C. 1985, c. L-2 (« Code »), afin de déterminer si l'employeur, la Société

canadienne des postes (« Postes Canada »), se conformait à ses obligations en matière de santé et de sécurité au travail. Il a conclu que Postes Canada ne contrevenait pas à son obligation d'inspecter le lieu de travail que lui impose le Code. La demande de contrôle judiciaire a été rejetée par la Cour fédérale et accueillie en appel.

[2] Le présent pourvoi fournit à la Cour une occasion d'appliquer le cadre d'analyse relatif au contrôle judiciaire établi dans l'arrêt *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65. La norme de contrôle applicable est celle de la décision raisonnable. Le rôle de notre Cour consiste à examiner les motifs qu'a donnés le décideur administratif et à déterminer si la décision est fondée sur un raisonnement intrinsèquement cohérent et est justifiée au regard des contraintes juridiques et factuelles pertinentes. Pour les motifs qui suivent, je conclus que la décision du TSSTC est raisonnable et je suis donc d'avis d'accueillir le pourvoi avec dépens devant la Cour et les juridictions inférieures.

I. Faits

[3] L'appelante, Postes Canada, est une société d'État qui fournit des services postaux partout au Canada. L'intimé, le Syndicat des travailleurs et travailleuses des postes (« Syndicat »), est l'agent négociateur accrédité qui représente les employés de l'appelante, y compris les facteurs. À titre d'employeur régi par les lois fédérales, Postes Canada doit se conformer à certaines obligations en matière de santé et de sécurité énoncées à la partie II du Code. La question en litige dans le présent pourvoi est de savoir si l'interprétation qu'a donnée un titulaire de

pouvoirs délégués par la loi à l'une de ces obligations est raisonnable. À mon avis, elle l'est.

[4] Les faits ne sont pas contestés. En août 2012, une représentante du Syndicat qui siège au Comité local mixte de santé et de sécurité (« Comité ») au dépôt de Burlington, en Ontario, dépose une plainte auprès de Ressources humaines et Développement des compétences Canada. Il y est allégué que le Comité ne se conforme pas aux obligations impératives en matière de santé et de sécurité que lui impose le Code en limitant ses activités d'inspection du lieu de travail au dépôt de Burlington. Il y est aussi indiqué que les inspections de sécurité devraient s'appliquer aux itinéraires des facteurs et aux endroits où le courrier est livré (« points de remise »), et non pas seulement au bâtiment du dépôt de Burlington. La plainte ne vise que les 73 itinéraires se trouvant à Burlington, mais la décision peut avoir une incidence sur les activités dans l'ensemble du pays. Postes Canada estime que les facteurs parcourent 72 millions de kilomètres sous forme de déplacements linéaires et livrent le courrier à 8,7 millions de points de remise.

[5] À la suite de la plainte, une agente de santé et de sécurité (« agente de SST ») se présente à l'établissement et conclut, après avoir mené une enquête, que Postes Canada ne se conforme pas à l'al. 125(1)z.12) du Code, qui prévoit que l'employeur doit veiller à ce que le lieu de travail soit inspecté au complet au moins une fois par année. L'agente de SST conclut également que Postes Canada contrevient à trois autres obligations énoncées à la partie II du Code, dont aucune

n'est en cause dans le présent pourvoi. Postes Canada interjette appel de l'instruction de l'agente de SST devant le TSSTC. L'agent d'appel annule le constat de contravention ayant trait aux inspections du lieu de travail. Contrairement à l'agente de SST, l'agent d'appel juge que cette obligation ne s'applique qu'aux parties du lieu de travail placées sous l'entière autorité de l'employeur, ce qui ne comprend pas les itinéraires des facteurs et les points de remise. Le Syndicat demande alors le contrôle judiciaire de la décision de l'agent d'appel d'annuler le constat de contravention à l'al. 125(1)z.12).

II. Question en litige

[6] L'agent d'appel conclut que l'al. 125(1)z.12) ne s'applique qu'aux parties du lieu de travail placées sous l'entière autorité de l'employeur. La seule question en litige devant notre Cour est de savoir si l'interprétation qu'a donnée l'agent d'appel à l'al. 125(1)z.12) du Code est raisonnable.

III. Régime de santé et de sécurité au travail

[7] Le Code s'applique généralement à l'emploi dans le cadre d'une entreprise fédérale. Il comprend trois parties. La partie I concerne les relations du travail. La partie II porte sur la santé et la sécurité au travail, et constitue la partie pertinente en l'espèce. La partie III a trait aux normes minimales de travail, notamment la durée du travail, les salaires, les congés et les jours fériés.

[8] L'objet de la partie II est énoncé à l'art. 122.1 : « prévenir les accidents et les maladies liés à l'occupation d'un emploi régi par ses dispositions ». La partie II du Code impose des obligations aux employeurs et aux employés.

[9] L'employeur régi par les lois fédérales a l'obligation générale de « veille[r] à la protection de ses employés en matière de santé et de sécurité au travail » (art. 124). Le Code énonce, aux art. 125 à 125.3, des obligations spécifiques en matière de santé et de sécurité qui incombent aux employeurs. Le présent pourvoi concerne l'une des obligations spécifiques créées par l'al. 125(1)z.12), qui est ainsi libellé :

Obligations spécifiques

125 (1) Dans le cadre de l'obligation générale définie à l'article 124, l'employeur est tenu, en ce qui concerne tout lieu de travail placé sous son entière autorité ainsi que toute tâche accomplie par un employé dans un lieu de travail ne relevant pas de son autorité, dans la mesure où cette tâche, elle, en relève :

...

z.12) de veiller à ce que le comité local ou le représentant inspecte chaque mois tout ou partie du lieu de travail, de façon que celui-ci soit inspecté au complet au moins une fois par année;

Le Code impose aussi des obligations aux employés. L'article 126 énonce les obligations des employés en matière de santé et de sécurité. Le *Règlement canadien sur la santé et la sécurité au travail*, DORS/86-304 (« Règlement »), est prévu pour l'application des dispositions portant sur les obligations des employeurs et des employés (art. 125, 125.1, 125.2 et 126) (voir art. 1.3 du Règlement).

[10] Pour les lieux de travail de plus grande taille (comptant au moins vingt employés), le régime confie la responsabilité première de recenser et d'éliminer les risques pour la santé et la sécurité aux comités locaux mixtes composés d'employeurs et d'employés. Le paragraphe 135(1) du Code prévoit la constitution obligatoire d'un comité local de santé et de sécurité pour chaque « lieu de travail placé sous [l']entière autorité [de l'employeur] et occupant habituellement au moins vingt employés ». Le comité doit être composé d'au moins deux personnes, et au moins la moitié des membres doivent être des employés qui « n'exercent pas de fonctions de direction », et, sous réserve des règlements, qui ont été choisis par les employés ou, s'il y a lieu, par le syndicat en consultation avec les employés non représentés par un syndicat (Code, par. 135.1(1)).

[11] Le paragraphe 135(7) du Code énonce les obligations du comité, dont une consiste à inspecter le lieu de travail. Cette disposition prévoit que le comité « inspecte chaque mois tout ou partie du lieu de travail, de façon que celui-ci soit inspecté au complet au moins une fois par année » (al. 135(7)k)). L'obligation du comité d'inspecter le lieu de travail correspond à l'obligation de l'employeur de veiller à ce que le lieu de travail soit inspecté, énoncée à l'al. 125(1)z.12).

[12] En cas de désaccord entre les employés et leur employeur quant à n'importe laquelle de ces obligations, les parties doivent d'abord tenter de résoudre la question dans le cadre d'un processus de règlement interne des plaintes (art. 127.1). Si ce processus échoue, un délégué du ministre — à l'époque pertinente, ce délégué

était l'agente de SST — fait enquête et peut donner des instructions afin de régler la situation (art. 127.1, 140 et 145).

[13] L'instruction du délégué du ministre peut être contestée devant un agent d'appel (art. 146). Les agents d'appel sont regroupés sous le TSSTC. Les pouvoirs de l'agent d'appel, de même que les exigences procédurales applicables aux procédures devant un agent d'appel, sont énoncés aux art. 146.1 et 146.2. Ces exigences comprennent l'obligation de donner des motifs écrits (par. 146.1(2)). (Je souligne que depuis l'audition du présent pourvoi, certaines de ces dispositions ont été modifiées par la *Loi n°1 d'exécution du budget de 2017*, L.C. 2017, c. 20.)

[14] Postes Canada et le Syndicat ont établi des protocoles visant à promouvoir la santé et la sécurité au travail. Par exemple, le programme de prévention des risques dans le lieu de travail (« PPRLT ») constitue un « protocole [exemplaire] servant à recenser et à signaler les risques détectés aux points de remise » (2014 TSSTC 22, par. 100 (CanLII)). La politique 1202.05 de Postes Canada, intitulée [TRADUCTION] « Dangers et obstacles à la livraison en cours d'itinéraire », qui décrit les mesures que doivent prendre les facteurs, les superviseurs et les chefs afin de « recenser et d'écarter les risques et les obstacles à la livraison », en est un autre exemple.

[15] Bien que les politiques adoptées par l'employeur échappent au régime établi par la loi, il est utile d'illustrer la façon dont Postes Canada s'efforce, en pratique, de réaliser les objets du Code. Le régime de santé et de sécurité au travail

créé par le Code, le Règlement et les politiques propres à l'employeur forment ensemble un filet d'obligations qui se chevauchent et qui visent à protéger la santé et la sécurité des travailleurs régis par les lois fédérales. Comme le souligne l'agent d'appel, le PPRLT démontre « la façon dont le Code et son Règlement sont mis en œuvre pour préserver la santé et la sécurité d'employés qui accomplissent toutes sortes de tâches dans toutes sortes de lieux de travail » (par. 100).

IV. Décisions des juridictions inférieures

A. *Tribunal de santé et sécurité au travail Canada*

[16] Dans ses motifs, l'agent d'appel décrit longuement les arguments des parties avant d'exposer son analyse des quatre contraventions citées par l'agente de SST. Les parties de ses motifs qui traitent de la contravention à l'al. 125(1)z.12) sont pertinentes en l'espèce.

[17] Se fondant sur le libellé du par. 125(1), l'agent d'appel juge d'abord que les obligations découlant de cette disposition ne s'appliquent qu'à l'égard d'un lieu de travail (par. 87-88). Après avoir examiné la définition de « lieu de travail » figurant au par. 122(1), ainsi que l'objet réparateur des lois sur la santé et la sécurité et la jurisprudence pertinente, il conclut que l'expression « lieu de travail » doit être interprétée de manière large afin de viser « tous les endroits où un employé travaille, peu importe si l'employeur a autorité ou non sur ces endroits » (par. 92). En ce qui

concerne les facteurs, cela comprend les endroits situés à l'extérieur du dépôt de Burlington, tels que les points de remise et les parcours correspondant aux itinéraires.

[18] L'agent d'appel se penche ensuite sur le champ d'application des obligations découlant du par. 125(1). Il conclut que cette disposition traite de deux situations : la situation où l'employeur a autorité tant sur le lieu de travail que sur la tâche accomplie et celle où l'employeur a autorité sur la tâche accomplie, mais pas sur le lieu de travail (par. 93). À son avis, une lecture attentive des obligations créées par le par. 125(1) révèle que certaines d'entre elles s'appliquent aux deux situations tandis que d'autres ne peuvent s'appliquer qu'à celle où l'employeur a autorité sur le lieu de travail.

[19] L'agent d'appel conclut que l'al. 125(1)z.12) ne peut s'appliquer qu'aux lieux de travail placés sous l'entière autorité de l'employeur « puisque l'obligation d'inspecter le lieu de travail vise à permettre le recensement de risques et à créer une possibilité d'éliminer tout risque éventuel ou de faire le nécessaire pour qu'il soit éliminé. Et cela ne peut être accompli sans l'exercice d'une autorité complète sur le lieu de travail » (par. 96). Étant donné que Postes Canada n'a aucune autorité sur les parcours correspondant aux itinéraires ni sur les points de remise, il juge que l'obligation de veiller à ce que le Comité inspecte le lieu de travail ne peut s'appliquer à ces lieux : « Je n'arrive pas à concevoir comment un employeur pourrait s'assurer qu'une inspection est effectuée en conformité avec l'alinéa z.12) dans un lieu de travail ne relevant pas de son autorité » (par. 99). Enfin, il souligne que le

PPRLT prévoit déjà des procédures servant à recenser et à signaler les risques courus par les facteurs. Ce programme illustre la façon dont le Code et le Règlement peuvent être mis en œuvre pour protéger la santé et la sécurité des travailleurs dans différents contextes.

B. Cour fédérale

[20] Le juge Gleeson applique la norme de la décision raisonnable et rejette la demande de contrôle judiciaire. À son avis, l'agent d'appel a appliqué la bonne méthode d'interprétation législative, énoncée par notre Cour dans les arrêts *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, [2002] 2 R.C.S. 559, et *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27. Il conclut que l'interprétation donnée à la disposition par l'agent d'appel repose sur « une lecture harmonieuse des mots dans leur contexte » (2016 CF 252, par. 52 (CanLII)) et sur l'objet de l'al. 125(1)z.12), et qu'elle appartient donc aux issues raisonnables. Le juge Gleeson statue en outre qu'il n'y a aucune incohérence interne dans les motifs (par. 55) et que l'issue est compatible avec l'objet du régime : la protection de la santé et de la sécurité des employés (par. 56).

C. Cour d'appel fédérale

[21] Le juge Nadon accueille l'appel et rétablit l'instruction de l'agente de SST. À son avis, le par. 125(1) est clair et exempt d'ambiguïté : l'employeur doit s'acquitter de toutes les obligations qui sont énumérées dans cette disposition s'il a

autorité sur le lieu de travail ou sur la tâche accomplie (2017 CAF 153, par. 48 (CanLII)). L'interprétation adoptée par l'agent d'appel est donc déraisonnable parce qu'elle constitue une réécriture de la disposition, qui limite les obligations de l'employeur en matière de santé et de sécurité au travail. Le juge Nadon statue en outre que la conclusion de l'agent d'appel selon laquelle Postes Canada ne peut s'acquitter de l'obligation que lui impose l'al. 125(1)z.12) parce qu'elle n'a pas autorité sur le lieu de travail est déraisonnable. Il se fonde à cet égard sur le dossier, qui indique que Postes Canada est en mesure, au moyen de ses divers programmes de prévention et politiques, de recenser et de supprimer les risques pour la sécurité courus sur les itinéraires et aux points de remise (par. 64-65).

[22] Le juge Rennie souscrit à la conclusion du juge Nadon, mais adopte une approche différente. Se fondant sur les termes « dans la mesure où » figurant au par. 125(1), il conclut qu'il ne s'agit pas de savoir s'il existe une obligation, mais plutôt de déterminer l'étendue de l'obligation en fonction du degré d'autorité qu'exerce l'employeur sur la tâche accomplie (par. 77-78). Comme nul ne conteste que Postes Canada a autorité sur la tâche accomplie par les facteurs, le juge Rennie souscrit à l'opinion du juge Nadon selon laquelle la décision de l'agent d'appel est déraisonnable (par. 81).

[23] Le juge Near, dissident, estime qu'il est raisonnable pour l'agent d'appel de conclure que certaines obligations énoncées au par. 125(1) — notamment celle prévue à l'al. z.12) — ne s'appliquent que si l'employeur a autorité sur le lieu de

travail (par. 17-18). À son avis, cette interprétation n'est pas incompatible avec le fait que Postes Canada peut recenser et supprimer les risques aux points de remise au moyen de ses politiques en matière de santé et de sécurité. Le juge Near souligne que les diverses obligations prévues au par. 125(1) sont de nature différente. Si l'obligation d'inspection s'appliquait aux itinéraires des facteurs et aux points de remise, Postes Canada ne serait pas simplement tenue de s'efforcer de recenser et de supprimer les risques éventuels; elle serait tenue de faire en sorte que ces risques soient recensés et supprimés, y compris ceux se présentant sur les propriétés privées (par. 20). Le juge dissident conclut que l'interprétation de l'agent d'appel est compatible avec l'objet du Code tout en évitant d'étendre l'obligation de l'employeur au-delà des limites de la raison et de la logique (par. 21).

V. Analyse

A. *Le nouveau cadre d'analyse applicable en droit administratif*

[24] Le présent pourvoi a été entendu peu de temps après les pourvois *Vavilov* et *Bell/NFL (Bell Canada c. Canada (Procureur général))*, 2019 CSC 66, où la Cour a réexaminé et clarifié le cadre d'analyse permettant de déterminer la norme de contrôle applicable ainsi que l'application du contrôle selon la norme de la décision raisonnable (« cadre d'analyse établi dans l'arrêt *Vavilov* »). Les décisions de la Cour fédérale et de la Cour d'appel fédérale dans le présent pourvoi ont été rendues (et les arguments devant la Cour ont été présentés) selon le cadre d'analyse établi dans l'arrêt *Dunsmuir (Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick)*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S.

190). J'applique le cadre d'analyse établi dans l'arrêt *Vavilov* pour conclure que la décision de l'agent d'appel est raisonnable. Il n'en résulte aucune injustice, car la norme de contrôle applicable et le résultat auraient été les mêmes selon le cadre d'analyse établi dans l'arrêt *Dunsmuir*.

[25] Se fondant sur le cadre d'analyse établi dans l'arrêt *Dunsmuir*, les parties ont convenu devant la Cour que la norme de contrôle applicable est celle de la décision raisonnable. Postes Canada a fait valoir que la norme de la décision raisonnable [TRADUCTION] « est présumée s'appliquer à l'interprétation par le décideur administratif de [sa] loi habilitante (m.a., par. 47, citant *Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c. Canada (Procureur général)*, 2018 CSC 31, [2018] 2 R.C.S. 230, par. 27, et *Delta Air Lines Inc. c. Lukács*, 2018 CSC 2, [2018] 1 R.C.S. 6, par. 8). L'application de la norme de la décision raisonnable n'a pas été contestée devant les juridictions inférieures et je conviens que, selon le cadre d'analyse établi dans l'arrêt *Dunsmuir*, la norme de contrôle applicable serait celle de la décision raisonnable.

[26] Je souscris pour l'essentiel aux motifs dissidents du juge Near de la Cour d'appel dans lesquels il a appliqué le cadre d'analyse établi dans l'arrêt *Dunsmuir*, comme il a été mentionné précédemment. Je rappelle que le juge Near a estimé qu'il était raisonnable pour l'agent d'appel de conclure que certaines obligations ne s'appliquent que dans le cas où l'employeur a autorité sur le lieu de travail, et non pas seulement sur la tâche accomplie : « Il n'est pas possible pour l'employeur d'assurer

l'inspection d'un lieu de travail qui ne relève pas de son autorité, aussi entièrement qu'en relève la tâche accomplie » (par. 19). Il a examiné les motifs à la lumière des objectifs du Code et du contexte plus large, et a conclu ce qui suit :

L'interprétation de l'agent d'appel, si elle limite l'applicabilité de l'obligation d'inspection, ne met pas en cause l'objectif de protection de la santé et de la sécurité des employés que se fixe le Code. L'agent d'appel constate que le Code doit recevoir une interprétation large (paragraphe 91 des motifs); que le paragraphe 125(1) contraint l'employeur dans toute la mesure du possible (paragraphe 95 des motifs); et que le Règlement oblige l'employeur à mettre en œuvre des programmes de prévention des risques (paragraphe 100 des motifs). À mon avis, l'interprétation de l'agent d'appel va dans le sens des objectifs d'intérêt public du Code tout en évitant d'étendre l'obligation d'inspection du lieu de travail au-delà des limites de la raison et de la logique. [Références omises; par. 21.]

À mon avis, le juge Near a conclu à bon droit que la décision de l'agent d'appel était raisonnable selon le cadre d'analyse établi dans l'arrêt *Dunsmuir*. La décision de l'agent d'appel possède les caractéristiques de « la justification [...], [de] la transparence et [de] l'intelligibilité » et appartient « aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit » (*Dunsmuir*, par. 47). Comme je l'explique plus loin, selon le cadre d'analyse établi dans l'arrêt *Vavilov*, lorsque la décision administrative est motivée, la cour de révision adopte une approche qui « s'intéresse avant tout aux motifs de la décision » et qui met l'accent sur la justification de la décision fournie par le décideur administratif (*Vavilov*, par. 84), au regard des contraintes juridiques et factuelles pertinentes. J'estime que, selon les deux cadres d'analyse, la décision de l'agent d'appel est raisonnable.

B. *La détermination de la norme de contrôle applicable*

[27] Dans l'arrêt *Vavilov*, la Cour établit un cadre d'analyse révisé permettant de déterminer la norme de contrôle applicable à l'égard des décisions administratives. Le point de départ est une présomption d'application de la norme de la décision raisonnable. Cette présomption peut être réfutée dans deux types de situations. La première est celle où le législateur a prescrit une norme de contrôle ou a prévu un droit d'appel de la décision administrative devant une cour de justice. La deuxième est celle où la question faisant l'objet du contrôle tombe dans l'une des catégories de questions à l'égard desquelles la primauté du droit commande un contrôle selon la norme de la décision correcte. Aucune des situations justifiant de déroger à la présomption d'application de la norme de la décision raisonnable ne s'applique en l'espèce. La décision de l'agent d'appel est assujettie au contrôle selon la norme de la décision raisonnable.

C. *Le contrôle selon la norme de la décision raisonnable suivant l'arrêt Vavilov*

[28] Dans l'arrêt *Vavilov*, la Cour statue que « [l]e contrôle selon la norme de la décision raisonnable vise à donner effet à l'intention du législateur de confier certaines décisions à un organisme administratif, tout en exerçant la fonction constitutionnelle du contrôle judiciaire qui vise à s'assurer que l'exercice du pouvoir étatique est assujetti à la primauté du droit » (par. 82). La Cour affirme qu'« il ne suffit pas que la décision soit *justifiable*. Dans les cas où des motifs s'imposent, le

décideur doit également, au moyen de ceux-ci, *justifier* sa décision auprès des personnes auxquelles elle s'applique » (par. 86 (en italiques dans l'original)).

[29] L'arrêt *Vavilov* donne des indications sur la façon d'effectuer un contrôle selon la norme de la décision raisonnable qui respecte la primauté du droit, tout en faisant preuve de déférence à l'égard de la décision du titulaire de pouvoirs délégués par la loi. Bien que le contrôle empreint de déférence n'ait jamais voulu dire qu'il faut « respecter aveuglément » les conclusions de décideurs établis par la loi (*Dunsmuir*, par. 48), la Cour dans l'arrêt *Vavilov* souligne une fois de plus que le contrôle judiciaire concerne non seulement le résultat, mais aussi la justification du résultat (lorsque des motifs sont requis). Comme l'écrit la Cour, les motifs « constituent le mécanisme principal par lequel les décideurs administratifs démontrent le caractère raisonnable de leurs décisions » (par. 81). « [S]i des motifs sont communiqués, mais que ceux-ci ne justifient pas la décision de manière transparente et intelligible [. . .], la décision sera déraisonnable » (*Vavilov*, par. 136).

[30] En l'espèce, l'agent d'appel était tenu de motiver sa décision par écrit (Code, par. 146.1(2)). Il l'a fait et a exposé des motifs détaillés à l'appui de celle-ci. Comme nous le verrons, [TRADUCTION] « la discipline de motiver une décision » (R. J. Sharpe, *Good Judgment : Making Judicial Decisions* (2018), p. 134, cité dans *Vavilov*, par. 80) exercée dans la présente affaire « démonstr[e] que la décision a été rendue de manière équitable et licite » (*Vavilov*, par. 79). L'agent d'appel explique de façon convaincante dans ses motifs « la justification de la décision » (*Vavilov*,

par. 81). Les motifs exposés par le décideur administratif en l'espèce sont exemplaires. Il importe toutefois de souligner que ce que doit faire le titulaire de pouvoirs délégués par la loi pour justifier sa décision dépend du contexte dans lequel la décision est rendue. La cour de révision doit garder à l'esprit qu'elle ne doit pas appliquer une norme de perfection (*Vavilov*, par. 91). « [L]orsqu'on les examine à la lumière des éléments de preuve dont il disposait et de la nature de la tâche que la loi lui confie, [. . .] les motifs du [décideur administratif] [devraient] [plutôt] explique[r] de façon adéquate le fondement de sa décision » (*Newfoundland and Labrador Nurses' Union c. Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, 2011 CSC 62, [2011] 3 R.C.S. 708, par. 18, citant *Société canadienne des postes c. Alliance de la Fonction publique du Canada*, 2010 CAF 56, [2011] 2 R.C.F. 221, par. 163, le juge Evans, dissident; notre Cour a adopté les motifs de ce dernier : voir 2011 CSC 57, [2011] 3 R.C.S. 572). Les motifs devraient démontrer que la décision est conforme aux contraintes juridiques et factuelles pertinentes ayant une incidence sur le décideur et sur la question en litige (*Vavilov*, par. 105-107).

[31] La décision raisonnable « doit être fondée sur une analyse intrinsèquement cohérente et rationnelle et est justifiée au regard des contraintes juridiques et factuelles auxquelles le décideur est assujéti » (*Vavilov*, par. 85). Par conséquent, lorsqu'elle procède au contrôle d'une décision selon la norme de la décision raisonnable, « une cour de révision doit d'abord examiner les motifs donnés avec "une attention respectueuse", et chercher à comprendre le fil du raisonnement suivi par le décideur pour en arriver à [l]a conclusion » (*Vavilov*, par. 84, citant

Dunsmuir, par. 48). Les motifs devraient être interprétés de façon globale et contextuelle afin de comprendre « le fondement sur lequel repose la décision » (*Vavilov*, par. 97, citant *Newfoundland Nurses*).

[32] La cour de révision devrait se demander si la décision dans son ensemble est raisonnable : « ce qui est raisonnable dans un cas donné dépend toujours des contraintes juridiques et factuelles propres au contexte de la décision particulière sous examen » (*Vavilov*, par. 90). Elle doit se demander « si la décision possède les caractéristiques d'une décision raisonnable, soit la justification, la transparence et l'intelligibilité, et si la décision est justifiée au regard des contraintes factuelles et juridiques pertinentes qui ont une incidence sur celle-ci » (*Vavilov*, par. 99, citant *Dunsmuir*, par. 47 et 74, et *Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*, 2012 CSC 2, [2012] 1 R.C.S. 5, par. 13).

[33] Lors d'un contrôle selon la norme de la décision raisonnable, « [i]l incombe à la partie qui conteste la décision d'en démontrer le caractère déraisonnable » (*Vavilov*, par. 100). La partie qui conteste la décision doit convaincre la cour de justice que « la lacune ou la déficience [invoquée] [. . .] est suffisamment capitale ou importante pour rendre [la décision] déraisonnable » (*Vavilov*, par. 100). En l'espèce, ce fardeau incombe au Syndicat.

[34] L'analyse qui suit porte d'abord sur la cohérence intrinsèque des motifs, et ensuite sur la justification de la décision au regard des faits et du droit pertinents. Cependant, comme le souligne l'arrêt *Vavilov*, la cour de justice n'est pas tenue de

structurer son analyse sous ces deux angles ou dans cet ordre (par. 101). Comme l'indique l'arrêt *Vavilov*, au par. 106, le cadre d'analyse ne se veut pas une « liste de vérification [invariable] pour l'exercice du contrôle selon la norme de la décision raisonnable ». La structure que j'ai adoptée est celle qui est appropriée et utile dans les circonstances de l'espèce.

(1) La décision de l'agent d'appel est fondée sur un raisonnement intrinsèquement cohérent

[35] Comme nous le verrons, l'agent d'appel suit un raisonnement rationnel et logique dans son analyse. Il utilise des principes d'interprétation des lois bien établis, examine les arguments et la preuve qui lui ont été présentés et met à profit sa connaissance du domaine lorsqu'il prend en compte les conséquences pratiques de son interprétation.

[36] Devant notre Cour et les juridictions inférieures, le Syndicat fait valoir que la décision de l'agent d'appel est intrinsèquement incohérente. Il soutient que les conclusions de l'agent d'appel au sujet des pratiques et politiques en matière de santé et de sécurité de Postes Canada (par exemple, une vérification d'itinéraires et un protocole servant à recenser et à supprimer les risques) démontrent que l'employeur est en mesure de s'acquitter de l'obligation énoncée à l'al. 125(1)z.12). La conclusion selon laquelle l'al. z.12) ne peut s'appliquer à un lieu de travail ne relevant pas de l'autorité de l'employeur est donc déraisonnable.

[37] Je conviens avec le juge Near de la Cour d'appel que la décision de l'agent d'appel n'est pas déraisonnable parce que celui-ci reconnaît, d'une part, que Postes Canada, au moyen de ses politiques internes, s'efforce de recenser et de supprimer les risques courus par les facteurs, notamment en effectuant la vérification de certains itinéraires, tout en concluant, d'autre part, que Postes Canada n'est pas en mesure « d'assurer l'inspection annuelle de toutes les parties du lieu de travail situées en dehors de son immeuble » (par. 20). Les politiques discrétionnaires de Postes Canada (poursuivies en vue de s'acquitter des responsabilités que lui impose le Code) tiennent compte de considérations d'ordre pratique concernant le travail des facteurs. L'obligation prévue à l'al. z.12) est impérative; si elle avait été applicable, Postes Canada aurait été tenue de veiller à ce que le lieu de travail soit inspecté au complet chaque année, indépendamment des difficultés pouvant découler de la nature du travail de ses employés.

[38] Loin d'être intrinsèquement incohérent, le raisonnement de l'agent d'appel démontre sa connaissance approfondie des moyens par lesquels Postes Canada assure la réalisation des objets du Code, compte tenu des limitations d'ordre pratique propres à un lieu de travail s'étendant sur 72 millions de kilomètres d'itinéraires postaux. En ce qui concerne la position du Syndicat, ce n'est pas parce que Postes Canada est en mesure d'effectuer *certaines* vérifications d'itinéraires qu'elle est en mesure d'inspecter *tous* les itinéraires dans une année. De plus, comme je l'explique plus loin, l'interprétation de la disposition par l'agent d'appel est axée sur l'autorité exercée sur le lieu de travail, et non sur la capacité limitée de

l'employeur de s'acquitter de son obligation. Les conclusions relatives à la capacité de l'employeur d'effectuer des vérifications d'itinéraires aussi étendues sont complémentaires au raisonnement de l'agent d'appel concernant la façon dont le régime législatif devrait fonctionner dans les circonstances de l'espèce.

[39] Par conséquent, je conclus que les motifs de l'agent d'appel ne révèlent aucune faille décisive sur le plan de la rationalité ou de la logique.

(2) La décision de l'agent d'appel peut se justifier au regard des contraintes juridiques et factuelles pertinentes

(a) *L'interprétation donnée par l'agent d'appel à l'al. 125(1)z.12*

[40] Le décideur administratif « jouit [d'un privilège] en matière d'interprétation » (*McLean c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, 2013 CSC 67, [2013] 3 R.C.S. 895, par. 40). Lorsqu'elle examine une question d'interprétation législative, la cour de révision ne devrait pas procéder à une interprétation *de novo*, ni tenter de déterminer un éventail d'interprétations raisonnables avec lesquelles elle peut comparer l'interprétation du décideur. « [L]e juge réformateur n'établit pas son propre critère pour ensuite jauger ce qu'a fait l'administrateur » (*Delios c. Canada (Procureur général)*, 2015 CAF 117, par. 28, cité dans *Vavilov*, par. 83). La cour de révision ne « se demand[e] [pas] ce qu'aurait été la décision correcte » (*Barreau du Nouveau-Brunswick c. Ryan*, 2003 CSC 20, [2003] 1 R.C.S. 247, par. 50, cité dans *Vavilov*, par. 116). Ces rappels sont

particulièrement importants compte tenu du fait qu'« une cour de révision peut facilement glisser de la norme de la décision raisonnable à celle de la décision correcte lorsqu'elle se penche sur une question d'interprétation qui soulève une pure question de droit » (*New Brunswick Liquor Corp. c. Small*, 2012 NBCA 53, 390 R.N.-B. (2^e) 203, par. 30).

[41] Avec égards, les juges majoritaires de la Cour d'appel semblent avoir procédé à une interprétation *de novo* de la disposition contestée; ils n'ont pas non plus examiné de façon adéquate le raisonnement de l'agent d'appel. Une telle approche, selon laquelle [TRADUCTION] « la cour se lance dans sa propre interprétation de la loi pour déterminer si la décision du tribunal administratif était raisonnable », va à contre-courant des indications données par les juges majoritaires dans l'arrêt *Vavilov* sur la façon d'effectuer un contrôle selon la norme de la décision raisonnable, car elle laisse « peu de place pour la déférence » (J. M. Evans, « Triumph of Reasonableness : But How Much Does It Really Matter? » (2014), 27 *R.C.D.A.P.* 101, p. 109). L'adoption d'une approche qui s'intéresse avant tout aux motifs de la décision oblige plutôt la cour de révision à commencer par se demander comment le décideur est arrivé à son interprétation et à décider si cette interprétation pouvait se justifier au regard des contraintes d'interprétation imposées par la loi.

[42] Lorsque le sens d'une disposition législative est contesté, le décideur administratif doit démontrer dans ses motifs qu'il est conscient des « éléments essentiels » de l'interprétation législative : « le fond de l'interprétation [d'une

disposition législative] par le décideur administratif doit être conforme à son texte, à son contexte et à son objet » (*Vavilov*, par. 120). Étant donné que ceux et celles qui rédigent les lois s'attendent à ce que le sens de la loi soit dégagé au moyen d'une analyse du libellé, du contexte et de l'objet, une interprétation raisonnable doit tenir compte de ces éléments — que l'entité chargée de l'interprétation législative soit une cour de justice ou un décideur administratif (*Vavilov*, par. 118). En plus de s'harmoniser avec le libellé, le contexte et l'objet, une interprétation raisonnable devrait être conforme à toute contrainte d'interprétation imposée par le régime législatif applicable ainsi qu'aux règles d'interprétation découlant d'autres sources de droit. En l'espèce, l'interprétation de l'agent d'appel est assujettie aux règles d'interprétation contenue dans le Code, à la *Loi d'interprétation*, L.R.C. 1985, c. I-21, et aux règles de common law en matière d'interprétation des lois.

[43] L'agent d'appel fonde son interprétation sur la règle générale, énoncée à l'art. 12 de la *Loi d'interprétation*, selon laquelle « [t]out texte est censé apporter une solution de droit et s'interprète de la manière la plus équitable et la plus large qui soit compatible avec la réalisation de son objet » (cité dans les motifs du TSSTC, par. 91). Comme nous le verrons, les motifs de l'agent d'appel démontrent amplement qu'il tient compte du libellé, du contexte et de l'objet, ainsi que des conséquences pratiques de son interprétation (voir *West Fraser Mills Ltd. c. Colombie-Britannique (Workers' Compensation Appeal Tribunal)*, 2018 CSC 22, [2018] 1 R.C.S. 635, par. 41). Le fait qu'il s'intéresse plus particulièrement aux conséquences pratiques ne supprime pas la nécessité d'assurer la conformité avec le libellé, le contexte et l'objet de la

disposition, mais se trouve plutôt à « enrichi[r] et [à] rehausse[r] [...] l'interprétation » (*Vavilov*, par. 119). Il s'efforce d'une façon soutenue de dégager l'intention du législateur tout au long de son analyse et ne se contente pas « d'échafauder une interprétation à partir du résultat souhaité » (*Vavilov*, par. 121).

(i) Le libellé de l'al. 125(1)z.12

[44] L'agent d'appel conclut que, pour décider si l'obligation d'inspection prévue à l'al. z.12) oblige Postes Canada à inspecter les itinéraires des facteurs et les points de remise, il doit interpréter l'expression « lieu de travail », de même que le « champ d'application des obligations [spécifiques] découlant du paragraphe 125(1) » (par. 93).

[45] Se penchant d'abord sur le libellé introductif du par. 125(1), l'agent d'appel conclut qu'il est « clair[r] que toute obligation prévue au paragraphe 125(1) ne s'applique à l'employeur que si elle se rapporte à un lieu de travail » (par. 88). L'agent d'appel commence par interpréter la définition de « lieu de travail » énoncée au par. 122(1). Les définitions figurant au par. 122(1) s'appliquent à la partie II du Code (Santé et sécurité au travail). Suivant le par. 122(1), le « *lieu de travail* » s'entend de « [t]out lieu où l'employé exécute un travail pour le compte de son employeur ».

[46] Malgré l'argument de Postes Canada voulant que la question de savoir ce qui constitue un lieu de travail dépende de celle de savoir si le lieu de travail ou la

tâche accomplie relève de l'autorité de l'employeur, il n'était pas loisible à l'agent d'appel de s'écarter de la définition prévue par la loi applicable. L'interprétation de l'agent d'appel est conforme à la définition de « lieu de travail » énoncée dans le Code. Il statue que « l'expression "lieu de travail" doit être interprétée de manière large afin de tenir compte de tous les endroits où un employé peut exécuter son travail et, en l'espèce, de la mobilité nécessaire d'un facteur » (par. 91). L'agent d'appel suit des décisions antérieures de la TSSTC sur ce point (*Bell Canada*, 2011 TSSTC 21, par. 30 et 32 (CanLII), citée dans les motifs du TSSTC, par. 30 et 50; *Mowat Express c. Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier*, [1994] D.A.R.S.C.C.T. n° 4 (QL), citée dans les motifs du TSSTC, par. 92; *Seair Seaplanes Ltd. c. Bhangal*, 2009 LNTSSTC 24 (QL), par. 39-43, citée dans les motifs du TSSTC, par. 30).

[47] Se penchant ensuite sur le champ d'application des obligations découlant du par. 125(1), l'agent d'appel souligne que « [l]a formulation très précise [...] révèle que les obligations énoncées dans ce paragraphe sont axées sur la notion d'autorité » (par. 93). À son avis, les mots « tout lieu de travail placé sous [l']entière autorité [de l'employeur] » et « toute tâche accomplie par un employé dans un lieu de travail ne relevant pas de son autorité, dans la mesure où cette tâche, elle, en relève » figurant au par. 125(1) doivent s'interpréter de façon disjonctive : « Il existe une distinction claire entre les lieux de travail placés sous l'entière autorité de l'employeur et ceux qui ne le sont pas » (par. 93).

[48] Devant notre Cour, le Syndicat fait valoir que l'interprétation de l'agent d'appel est contraire au libellé clair de la loi. À son avis, rien dans le texte introductif de l'art. 125 n'indique que les obligations énumérées à l'art. 125 sont censées s'appliquer exclusivement à l'une ou l'autre des deux situations. Selon le Syndicat, le mot « *and* » utilisé dans le texte anglais de la disposition revêt un sens *conjonctif* dans le présent contexte, ce qui signifie que toutes les obligations s'appliquent aux employeurs ayant autorité sur le lieu de travail et aux employeurs ayant autorité sur la tâche accomplie. Le Syndicat soutient en outre que, même si ce mot se voit attribuer un sens disjonctif, tant que l'une des conditions préalables est remplie (autorité sur le lieu de travail ou autorité sur la tâche accomplie), toutes les obligations s'ensuivent.

[49] Je conviens avec le juge Near de la Cour d'appel que le mot anglais « *and* » peut revêtir un sens conjonctif ou disjonctif selon le contexte (par. 16). L'emploi du mot « *and* » et de la locution « ainsi que » dans le texte introductif des versions anglaise et française du par. 125(1) ne fait pas obstacle à la conclusion de l'agent d'appel selon laquelle la disposition indique que certaines obligations ne s'appliquent que dans le cas où le lieu de travail relève de l'autorité de l'employeur. Quoiqu'il en soit, le libellé du texte introductif de la disposition, interprété isolément, n'est pas clair au point d'être déterminant en l'espèce.

(ii) Le contexte législatif

[50] L'agent d'appel tient compte du contexte législatif plus large des obligations énoncées au par. 125(1), soulignant qu'« [u]ne simple lecture de l'énoncé

des obligations révèle clairement que (i) certaines obligations s'appliquent à tout employeur, peu importe s'il a autorité sur le lieu de travail et pourvu qu'il ait autorité sur la tâche accomplie, et que (ii) d'autres obligations ne peuvent être exécutées si l'employeur n'a pas autorité complète sur le lieu de travail physique » (par. 93). L'agent d'appel examine certaines obligations spécifiques qui, à son avis, appuient son interprétation. Par exemple, il fait état de l'al. t), qui oblige l'employeur à « veiller à ce que l'équipement — machines, appareils et outils — utilisé par ses employés pour leur travail soit conforme aux normes réglementaires de santé, de sécurité et d'ergonomie, et sécuritaire dans tous les usages auxquels il est destiné », concluant que cette obligation s'applique à tout employeur, qu'il ait ou non autorité sur le lieu de travail, pourvu que celui-ci ait autorité sur l'activité accomplie. À l'inverse, l'al. a), qui oblige l'employeur à « veiller à ce que tous les ouvrages et bâtiments permanents et temporaires soient conformes aux normes réglementaires », constitue un exemple d'une obligation qui ne s'applique que dans le cas où l'employeur a autorité sur le lieu de travail (par. 97).

[51] Bien que ses motifs démontrent qu'il s'est penché sur le contexte de l'al. 125(1)z.12), l'agent d'appel n'avait pas besoin d'examiner toutes les dispositions connexes du Code dans son analyse. Devant notre Cour, les parties ont présenté des arguments sur la façon dont l'art. 135 — qui établit le comité et énonce ses attributions — devrait entrer en ligne de compte dans l'interprétation des obligations prévues au par. 125(1). Le paragraphe 135(1) est ainsi libellé :

135 (1) Sous réserve des autres dispositions du présent article, l'employeur constitue, pour chaque lieu de travail placé sous son entière autorité et occupant habituellement au moins vingt employés, un comité local chargé d'examiner les questions qui concernent le lieu de travail en matière de santé et de sécurité; il en choisit et nomme les membres sous réserve de l'article 135.1.

Le paragraphe (7) énonce les attributions du comité. L'alinéa k) reprend l'obligation d'inspection du lieu de travail énoncée à l'al. 125(1)z.12) :

(7) Le comité local, pour ce qui concerne le lieu de travail pour lequel il a été constitué :

...

k) inspecte chaque mois tout ou partie du lieu de travail, de façon que celui-ci soit inspecté au complet au moins une fois par année;

L'avocate de Postes Canada soutient que le par. 135(1) et l'al. 135(7)k), interprétés conjointement, indiquent clairement que l'obligation d'inspection qui y est énoncée (laquelle est le reflet de l'al. 125(1)z.12)) ne s'applique qu'aux lieux de travail placés sous l'entière autorité de l'employeur. En réponse, l'avocat du Syndicat fait valoir que le par. 135(1) ne fait qu'exiger qu'un comité soit constitué pour chaque lieu de travail sur lequel l'employeur a autorité et occupant au moins vingt employés. Le Syndicat ajoute que l'al. (7)k) n'indique pas que le comité, une fois constitué, n'a compétence qu'à l'égard des parties du lieu de travail qui relèvent de l'autorité de l'employeur.

[52] L'agent d'appel n'a pas fait état du par. 135(1). L'argument qui précède ne lui a pas été présenté; il a été soulevé pour la première fois par une partie intervenante devant la Cour d'appel. Le fait que l'agent d'appel n'ait pas mentionné le par. 135(1) dans son analyse ne rend pas son interprétation déraisonnable. Les décideurs administratifs — de même que les juges — ne sont pas tenus d'examiner, de leur propre chef, tous les aspects du contexte législatif pouvant avoir une incidence sur leur décision (*Vavilov*, par. 122). Dans notre système, les parties formulent les arguments qui seront examinés. Le fait de ne pas prendre en considération un élément particulier du contexte législatif qui n'appuie pas l'analyse d'interprétation législative du décideur ne rendra pas nécessairement l'interprétation déraisonnable. L'incidence d'une telle omission sera propre à chaque cas et dépendra de la question de savoir si « l'aspect omis de l'analyse amène la cour de révision à perdre confiance dans le résultat [obtenu] » (*Vavilov*, par. 122).

[53] Selon ma lecture, non seulement le par. 135(1) ne m'amène pas à perdre confiance dans le résultat obtenu, mais il ne fait plutôt qu'apporter un appui additionnel à l'interprétation que donne l'agent d'appel à l'al. 125(1)z.12). Que la justification fournie ait pu être renforcée par la mention du par. 135(1) n'a aucune incidence sur le caractère raisonnable de sa décision.

(iii) L'objet de l'alinéa 125(1)z.12)

[54] L'objet de la partie II du Code est énoncé à l'art. 122.1 : « [I]a présente partie a pour objet de prévenir les accidents et les maladies liés à l'occupation d'un

emploi régi par ses dispositions. » Une interprétation raisonnable de n'importe quelle disposition de la partie II devrait se fonder sur les objectifs primordiaux de la partie II du Code.

[55] L'agent d'appel conclut que, pour pouvoir s'acquitter de l'obligation prévue à l'al. z.12), il faut avoir entière autorité sur le lieu de travail puisque l'obligation d'inspecter le lieu de travail vise « à permettre le recensement de risques et à créer une possibilité d'éliminer tout risque éventuel ou de faire le nécessaire pour qu'il soit éliminé » (par. 96). Il examine les conséquences pratiques de son interprétation à la lumière de l'objet de la disposition, et souscrit aux arguments de Postes Canada selon lesquels « il ne serait pas possible pour un employeur de s'acquitter de [l'] obligation [d'inspecter le lieu de travail] relativement à des bâtiments qui ne lui appartiennent pas et qu'il n'a pas le droit de modifier » (par. 97). Une cour de révision doit accorder « [une] attention respectueuse [. . .] à l'expertise établie du décideur » lorsqu'elle examine la question de savoir si un résultat donné témoigne d'une approche raisonnable compte tenu des « conséquences et des effets concrets de la décision » (*Vavilov*, par. 93). En l'espèce, l'agent d'appel a « eu à [s]e prononcer au sujet de toutes ou presque toutes les obligations conférées à l'employeur par le paragraphe 125(1), ou [à] ordonner leur mise en œuvre » (par. 94), et il a aussi démontré cette expertise par ses motifs en établissant, par exemple, sa familiarité avec le régime législatif ainsi que les différents types d'obligations qu'il impose aux employeurs (par. 95; voir aussi *Vavilov*, par. 94). Bien qu'elles ne lient pas la Cour, les concessions des parties sur ce point se rapportent, en l'espèce, aux conclusions de

l'agent d'appel sur ce point. L'objet de l'obligation, tel que l'agent d'appel le décrit, semble avoir été accepté par les parties devant la Cour d'appel (motifs de la C.A.F., par. 18, le juge Near). À mon avis, l'objet qu'attribue l'agent d'appel à l'al. z.12) est conforme à l'interprétation large et téléologique que doit recevoir une disposition législative réparatrice.

[56] L'agent d'appel souligne que, conformément à l'objet de la partie II du Code, Postes Canada fait la promotion de la santé et la sécurité de ses employés « pour chacun des éléments de leur travail » au moyen de ses divers outils d'évaluation et politiques, même si elle n'a pas sur le lieu de travail l'autorité nécessaire pour s'acquitter de l'obligation d'inspection prévue à l'al. 125(1)z.12) (par. 100). Par exemple, l'agent d'appel fait état du PPRLT, qui décrit « un protocole détaillé pour les facteurs et les superviseurs en ce qui concerne les risques liés à la livraison, y compris le recensement de risques, les enquêtes et la résolution des problèmes des clients » (motifs du TSSTC, par. 60). Le PPRLT a été élaboré par Postes Canada et le Syndicat à titre de programme de prévention établi conformément aux obligations du Code, du Règlement et de la convention collective (voir le Code, al. 125(1)z.03) et le Règlement; voir également d.a., vol. III, p. 22).

[57] Devant notre Cour, Postes Canada soutient que l'interprétation de l'agent d'appel est compatible avec l'économie du Code et ne mine pas ses objets. Elle souligne qu'à titre d'employeur, elle est tenue à l'obligation générale énoncée à l'art. 124 : « L'employeur veille à la protection de ses employés en matière de santé

et de sécurité au travail. » Le Syndicat prétend que l'interprétation que donne l'agent d'appel au par. 125(1) restreint tellement les obligations de l'employeur qu'elle est contraire à l'objet législatif. Il fait en outre valoir que, si les objets des obligations prévues à l'art. 125 pouvaient être réalisés au moyen de l'art. 124 et de la création du PPRLT, le par. 125(1) serait redondant.

[58] L'agent d'appel infère du libellé du par. 125(1) que le législateur a voulu que l'employeur soit lié dans toute la mesure possible : « [I]es mots employés [. . .] m'indiquent que le législateur [a] ainsi rédigé [la disposition] afin de s'assurer que l'employeur est lié dans toute la mesure possible par les obligations découlant du Code et de son Règlement » (par. 95). Bien qu'il faille présumer que le législateur ne parle pas pour ne rien dire, j'estime qu'une interprétation qui permet à un « filet » d'obligations qui se chevauchent d'assurer la santé et la sécurité au travail est suffisamment large pour s'appliquer à la multitude de tâches et de lieux de travail régis par le Code. Lorsqu'une obligation ne peut être remplie en raison de la nature du lieu de travail, l'employeur n'en demeure pas moins tenu d'assurer la santé et la sécurité par d'autres moyens prévus par le régime. Par conséquent, l'argument du Syndicat selon lequel l'interprétation que donne l'agent d'appel aux obligations prévues au par. 125(1) rend la disposition redondante, et est donc déraisonnable, ne me convainc pas.

[59] Une interprétation imposant à l'employeur une obligation dont il ne peut s'acquitter ne favoriserait aucunement la réalisation de l'objectif consistant à prévenir

les accidents et les maladies. Bien que l'interprétation de l'agent d'appel restreigne effectivement l'application des obligations prévues au par. 125(1), ces obligations — et plus particulièrement celle d'inspection — ne peuvent être remplies par un employeur qui n'a pas autorité sur le lieu de travail. Une interprétation différente de la loi n'y changerait rien. Comme l'affirme la Cour d'appel de l'Ontario dans l'arrêt *Blue Mountain Resorts Ltd. c. Ontario (Minister of Labour)*, 2013 ONCA 75, 114 O.R. (3d) 321 (cité dans les motifs du TSSTC, par. 26-28, 50 et 74), si les lois relatives au bien-être public doivent généralement recevoir une interprétation large, un libellé général peut faire l'objet d'une interprétation plus étroite si l'on veut éviter d'arriver à une absurdité (par. 24 et 29). L'interprétation de l'agent d'appel ne va donc pas à l'encontre de l'objet énoncé à l'art. 122.1 du Code de manière à rendre sa décision déraisonnable.

(b) *L'agent d'appel tient compte des arguments des parties et de la preuve dont il dispose*

[60] S'il est vrai que le décideur ne doit pas nécessairement s'en tenir aux arguments des parties, « [l]es principes de la justification et de la transparence exigent que les motifs du décideur administratif tiennent valablement compte des questions et préoccupations centrales soulevées par les parties » (*Vavilov*, par. 127). Comme toujours, cela variera selon les circonstances de l'affaire en cause. Dans la présente affaire, où le Syndicat et Postes Canada ont présenté des arguments détaillés, les circonstances commandaient que l'agent d'appel se penche sur ces arguments. Comme l'explique la Cour dans l'arrêt *Vavilov*, « le fait qu'un décideur n'ait pas

réussi à s'attaquer de façon significative aux questions clés ou aux arguments principaux formulés par les parties permet de se demander s'il était effectivement attentif et sensible à la question qui lui était soumise » (par. 128). L'agent d'appel s'est attaqué aux arguments des parties tout au long de son analyse. Bien qu'il ait souscrit à l'interprétation qu'a donnée le Syndicat à l'expression « lieu de travail », il a finalement accepté l'argument de Postes Canada selon lequel elle ne peut inspecter certaines parties du lieu de travail ne relevant pas de son autorité.

[61] La cour de révision peut conclure qu'une décision est déraisonnable si le décideur n'a pas tenu compte de la preuve et des arguments qui lui ont été présentés en première instance. La « preuve versée au dossier et la trame factuelle générale » constituent des contraintes à l'égard du caractère raisonnable de la décision, et il faut en tenir compte (*Vavilov*, par. 126). Toutefois, bien que la cour de révision doive s'assurer que la décision faisant l'objet du contrôle est justifiée au regard des faits pertinents, la déférence envers un décideur inclut une déférence à l'égard de ses conclusions et de son appréciation de la preuve. Les cours de révision devraient éviter « de soupeser et d'apprécier à nouveau la preuve prise en compte par le décideur » (*Commission canadienne des droits de la personne*, par. 55, citant *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339, par. 64; voir également *Dr Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, 2003 CSC 19, [2003] 1 R.C.S. 226, par. 41-42, cité dans *Vavilov*, par. 125).

[62] Au cours de l'audience qui a duré cinq jours, l'agent d'appel a entendu une preuve propre au différend dont il était saisi, preuve concernant notamment : le nombre d'heures par jour qu'un facteur consacre généralement à la livraison du courrier, les durées associées à la livraison à chaque point de remise selon le « système de mesure des itinéraires de facteurs », le temps qu'il faut aux membres du Comité pour effectuer une « vérification de lieu de travail », et les vérifications d'itinéraires antérieures visant à repérer et à écarter les risques effectuées en conformité avec le PPRLT. L'agent d'appel fait état de certaines statistiques fournies à l'audience par l'agente de SST relativement aux tâches des facteurs et au trajet qu'ils parcourent dans l'exécution de leurs tâches. Il examine également des exemples de politiques et de programmes en matière de santé et de sécurité au travail de Postes Canada mentionnés ci-dessus, que les parties ont invoqués.

[63] Dans sa décision, l'agent d'appel répond à la question qui lui a été soumise et tient compte des arguments détaillés des deux parties. Rien n'indique qu'il n'a pas pris en considération la preuve présentée à l'audience ou qu'il a fondé sa décision sur une interprétation erronée de la preuve, rendant ainsi sa décision déraisonnable.

[64] Les décideurs qui se contentent d'exposer la preuve et les arguments qui leur sont présentés n'immunisent pas ainsi leurs motifs contre une contestation fondée sur le fait qu'ils n'ont pas pris en compte un élément pertinent et important. Une

énumération n'équivaut pas à une justification, ou comme l'indiquent les motifs exposés dans l'arrêt *Vavilov* au par. 102 :

Les motifs qui « ne font que reprendre le libellé de la loi, résumer les arguments avancés et formuler ensuite une conclusion péremptoire » permettent rarement à la cour de révision de comprendre le raisonnement qui justifie une décision, et [TRADUCTION] « ne sauraient tenir lieu d'exposé de faits, d'analyse, d'inférences ou de jugement » : R. A. Macdonald et D. Lametti, « Reasons for Decision in Administrative Law » (1990), 3 *R.C.D.A.P.* 123, p. 139; voir également *Gonzalez c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2014 CF 750, par. 57-59.

De plus, selon les circonstances de l'affaire, il se peut qu'un énoncé détaillé de la preuve et des arguments ne soit pas nécessaire. Cela dit, dans *la présente* affaire, la rigueur avec laquelle l'agent d'appel a examiné la preuve et les arguments a permis à celui-ci d'établir d'une manière plus claire et complète le fondement de sa décision.

VI. Conclusion

[65] Devant l'agent d'appel, personne n'a contesté que Postes Canada n'a pas autorité, d'un point de vue physique, sur les différents points de remise ni sur les différents parcours correspondant aux itinéraires, et que de nombreux points de remise sont des propriétés privées. L'agent d'appel a en outre conclu que Postes Canada ne peut pas modifier ni réparer les lieux si un risque se matérialise. L'agent d'appel a appliqué son interprétation de la disposition aux faits de l'espèce et conclu que l'obligation d'inspecter le lieu de travail « peut seulement s'appliquer à un employeur qui a autorité sur le lieu de travail physique. [Par conséquent,]

l'alinéa 125(1)z.12) ne s'applique pas à tout endroit où un facteur accomplit son travail à l'extérieur du bâtiment physique situé [. . .] à Burlington » (par. 99).

[66] Les conclusions de l'agent d'appel découlent d'un raisonnement clair. En tenant dûment compte des arguments qui lui ont été présentés, il interprète l'al. 125(1)z.12) en recourant à des principes d'interprétation des lois bien établis. L'interprétation à laquelle il en arrive s'harmonise avec le libellé, le contexte et l'objet de la disposition et est conforme aux décisions antérieures du TSSTC. Il applique son interprétation aux faits de l'espèce et justifie sa conclusion.

[67] Je conviens avec le juge Near de la Cour d'appel que la décision de l'agent d'appel est raisonnable. Je suis donc d'avis d'accueillir le pourvoi avec dépens devant la Cour et les juridictions inférieures, et de rétablir l'ordonnance de l'agent d'appel annulant la contravention à l'al. 125(1)z.12) citée dans l'instruction donnée par l'agente de SST.

Version française des motifs des juges Abella et Martin rendus par

LA JUGE ABELLA —

[68] Le présent pourvoi soulève la question de savoir si l'obligation relative à l'inspection de sécurité prévue au *Code canadien du travail* s'applique aux itinéraires

postaux où les facteurs et factrices de Postes Canada passent les trois quarts de leur temps.

[69] Le 28 août 2012, une représentante du Syndicat des travailleurs et travailleuses des postes qui siégeait au Comité local mixte de santé et de sécurité au bureau de Postes Canada situé à Burlington (Ontario) a déposé une plainte officielle contre Postes Canada parce que celle-ci avait empêché le Comité d'inspecter les itinéraires postaux locaux aux fins du recensement de risques :

[TRADUCTION] On nous a dit que, lorsque nous effectuons des inspections d'immeuble, nous ne devons inspecter qu'une partie de notre lieu de travail[.] Les travailleurs et travailleuses des postes passent 2 heures dans l'immeuble, mais 6 heures à l'extérieur[.] [Nous voulons] inspecter non seulement l'immeuble, mais aussi les itinéraires des facteurs et factrices, aux fins du recensement des risques — et la SCP [Société canadienne des postes] a dit non[.]

[70] Le 21 septembre 2012, l'agente de santé et de sécurité ayant reçu la plainte a donné l'instruction suivante, enjoignant à Postes Canada de permettre au Comité d'effectuer des inspections de sécurité sur les itinéraires postaux :

[TRADUCTION] L'employeur a omis de veiller à ce que le comité local de santé et de sécurité inspecte chaque mois tout ou partie du lieu de travail, de façon que chaque partie du lieu de travail soit inspectée au complet au moins une fois par année. L'activité d'inspection actuelle du lieu de travail par le comité local de santé et de sécurité est limitée à l'immeuble situé au 688, rue Brant, Burlington, Ontario.

[71] Postes Canada a interjeté appel au Tribunal de santé et sécurité au travail Canada. L'agent d'appel a conclu que l'obligation relative à l'inspection de sécurité prévue à l'al. 125(1)z.12) du *Code du travail* oblige Postes Canada à inspecter seulement les lieux de travail relevant de son autorité d'un point de vue physique. Comme Postes Canada n'a autorité que sur le dépôt de Burlington, et non sur les itinéraires postaux, l'obligation d'inspection ne s'appliquait pas.

[72] La Cour fédérale a confirmé la décision de l'agent d'appel. En appel, les juges majoritaires de la Cour d'appel fédérale ont infirmé la décision de l'agent d'appel et rétabli l'instruction de l'agente de santé et de sécurité.

[73] Je suis d'accord avec les juges majoritaires de la Cour d'appel fédérale. À mon avis, la conclusion de l'agent d'appel était déraisonnable et incompatible avec l'objet et le libellé de la disposition relative à l'inspection de sécurité.

Analyse

[74] Les parties ne contestent pas la norme de contrôle ni les principes d'interprétation législative applicables. Le litige porte sur la façon dont ceux-ci devraient s'appliquer à la disposition législative en cause en l'espèce, laquelle est ainsi libellée :

125 (1) Dans le cadre de l'obligation générale définie à l'article 124, l'employeur est tenu, en ce qui concerne tout lieu de travail placé sous son entière autorité ainsi que toute tâche accomplie par un employé dans

un lieu de travail ne relevant pas de son autorité, dans la mesure où cette tâche, elle, en relève :

...

z. 12) de veiller à ce que le comité local ou le représentant inspecte chaque mois tout ou partie du lieu de travail, de façon que celui-ci soit inspecté au complet au moins une fois par année;

[75] Le litige concerne plus particulièrement la question de savoir s'il était raisonnable pour l'agent d'appel de conclure que l'obligation relative à l'inspection de sécurité prévue à l'al. 125(1)z.12) oblige l'employeur à inspecter seulement les parties du lieu de travail sur lesquelles il a physiquement autorité.

[76] L'alinéa 125(1)z.12) figure dans la partie II du *Code canadien du travail*, L.R.C. 1985, c. L-2, et fait partie d'un vaste ensemble de responsabilités de l'employeur visant à « prévenir les accidents et les maladies liés à l'occupation d'un emploi » (art. 122.1; voir aussi *Alliance de la Fonction publique du Canada c. Canada (Procureur général)*, 2015 CAF 273, [2016] 3 R.C.F. 33, par. 17). Ces responsabilités découlent de l'obligation générale d'assurer la sécurité au travail que l'art. 124 impose à l'employeur :

Obligation générale

124 L'employeur veille à la protection de ses employés en matière de santé et de sécurité au travail.

[77] L'article 125 donne corps à cette obligation primordiale (*Alliance de la Fonction publique du Canada*, par. 17; *Énergie atomique du Canada ltée*, 2013

TSSTC 21, par. 58 (CanLII)). Il impose à l'employeur 45 obligations spécifiques, dont celle relative à l'inspection de sécurité prévue par la disposition en cause dans le présent pourvoi. Toutes ces obligations sont introduites par un libellé indiquant qu'elles s'appliquent à tous les *lieux de travail* placés sous l'entière autorité de l'employeur *et* à toutes les *tâches* accomplies par un employé ou une employée qui relèvent de l'autorité de l'employeur (*Aviation General Partner Inc. c. Jainudeen*, 2013 TSSTC 32, par. 62 (CanLII); *Laroche c. Agence des services frontaliers du Canada*, 2010 TSSTC 12, par. 121-122 (CanLII); *Canada (Travaux publics et Services gouvernementaux) (Re)*, 2009 LNTSSTC 35 (QL), par. 68; *Morrison c. Société canadienne des postes*, 2009 LNTSSTC 32 (QL), par. 226) :

Obligations spécifiques

125 (1) Dans le cadre de l'obligation générale définie à l'article 124, l'employeur est tenu, en ce qui concerne *tout lieu de travail placé sous son entière autorité ainsi que toute tâche accomplie par un employé dans un lieu de travail ne relevant pas de son autorité*, dans la mesure où cette tâche, elle, en relève . . .

[78] Il s'agit d'une double directive législative non équivoque aux employeurs selon laquelle leurs obligations en matière de sécurité — y compris l'obligation d'inspection — s'appliquent à la fois aux *lieux de travail* placés sous leur entière autorité *et*, si le lieu de travail ne relève pas de leur autorité, à toute *tâche* qui y est accomplie, dans la mesure où cette tâche, elle, en relève. Rien dans le libellé du par. 125(1) ne limite l'obligation d'inspection de l'employeur aux lieux de travail sur lesquels il a autorité d'un point de vue physique. L'interprétation de l'agent d'appel ne tient dans les faits aucun compte de la seconde partie du par. 125(1), qui impose

simultanément l'obligation d'inspection à l'employeur à l'égard des tâches accomplies dans les lieux de travail ne relevant *pas* de son autorité. Je conviens avec le juge Nadon de la Cour d'appel qu'en restreignant ainsi la portée de l'al. 125(1)z.12), l'agent d'appel « a réécrit la disposition en cause ».

[79] Suivant le sens ordinaire de l'al. 125(1)z.12), si Postes Canada a autorité sur les tâches accomplies par ses facteurs et factrices, elle est tenue à l'obligation d'inspection. L'agent d'appel a reconnu que Postes Canada exerce une autorité considérable et stricte sur la livraison du courrier par les facteurs et factrices. Comme il l'a souligné, elle établit leurs itinéraires dans le menu détail et dicte la manière de livrer le courrier, « jusqu'à et y compris la façon dont ils tiennent leur sacoche et parcourent leur itinéraire ». Cela démontre non seulement que Postes Canada exerce une autorité sur la « tâche accomplie » par les facteurs et factrices, mais aussi que l'autorité exercée est rigoureuse. Il s'ensuit que les arrangements de travail avec les facteurs et factrices de Postes Canada tombent clairement sous le coup du par. 125(1).

[80] Cette interprétation est également la seule qui soit conforme à l'objet du par. 125(1) en général et de la disposition relative à l'inspection de sécurité en particulier (*Ontario (Ministry of Labour) c. United Independent Operators Ltd.*, 2011 ONCA 33, 104 O.R. (3d) 1, par. 31). Le paragraphe 125(1) vise à protéger les travailleurs et travailleuses contre les risques pour la sécurité — un objectif qui est sapé si l'obligation relative à l'inspection de sécurité, une protection fondamentale prévue au par. 125(1), se limite aux lieux de travail sur lesquels l'employeur a

autorité d'un point de vue physique. Lorsqu'il a rédigé le par. 125(1), le Parlement a clairement prévu que les employés et employées ne travaillent pas tous dans les mêmes conditions matérielles ou dans des lieux de travail sur lesquels l'employeur a physiquement autorité. En rédigeant cette disposition de manière à ce qu'elle vise les lieux de travail relevant *et* ne relevant pas de l'autorité de l'employeur d'un point de vue physique, le législateur fédéral a voulu protéger les milliers d'employés et employées qui travaillent en dehors d'un lieu appartenant à l'employeur. Ce qui fait la beauté du par. 125(1), c'est que tous les employés et employées se voient accorder la même qualité de protection en matière de sécurité, peu importe l'endroit où ils travaillent, pourvu que la tâche qu'ils accomplissent relève de l'autorité de leur employeur.

[81] L'obligation d'inspection est en parfaite adéquation avec l'objectif de protection du par. 125(1) et constitue un élément essentiel de l'approche préventive relative aux risques en milieu de travail adoptée dans la partie II du *Code du travail*. L'article 122.1 prévoit que la partie II du *Code* a pour objet « de *prévenir* les accidents et les maladies liés à l'occupation d'un emploi régi par ses dispositions ». La disposition suivante, l'art. 122.2, explique que « [l]a *prévention* devrait consister avant tout dans l'élimination des risques, puis dans leur réduction, et enfin dans la fourniture de matériel, d'équipement, de dispositifs ou de vêtements de protection, en vue d'assurer la santé et la sécurité des employés. »

[82] Ces dispositions mettent en relief l'approche préventive en matière de sécurité au travail mise en œuvre par le législateur, une approche clairement exprimée par l'obligation relative à l'inspection de sécurité. Les inspections de sécurité visent à assurer le recensement proactif des risques *avant* que les travailleurs et travailleuses n'y soient exposés, et à faire en sorte que ces risques soient supprimés ou évités. De plus, comme l'a affirmé l'intervenante Worker's Health and Safety Legal Clinic, les inspections de sécurité proactives sont particulièrement importantes pour les travailleurs et travailleuses non syndiqués, qui peuvent avoir un pouvoir de négociation limité pour favoriser l'inspection au moyen de demandes individuelles faites à l'employeur (*Machtinger c. HOJ Industries Ltd.*, [1992] 1 R.C.S. 986, p. 1002-1003).

[83] Il importe de se rappeler que l'obligation d'inspection était une composante cruciale de l'ensemble des réformes en matière de sécurité au travail mis en place en 1995 en réponse à la tragédie de la mine Westray survenue en 1992, en Nouvelle-Écosse, ayant coûté la vie à 26 mineurs. L'enquête publique qui a suivi a permis d'établir que la piètre qualité des procédures d'inspection constituait une cause déterminante de la tragédie. Comme l'a écrit le juge K. Peter Richard, [TRADUCTION] « [l]a direction a manqué à son devoir, le service d'inspection a manqué à son devoir et la mine a explosé » (*The Westray Story : A Predictable Path to Disaster — Report of the Westray Mine Public Inquiry* (Nouvelle-Écosse, 1997), p. 606 (juge K. Peter Richard, commissaire)). La colère généralisée et les pressions exercées sur le gouvernement à la suite de l'explosion de la mine ont donné lieu à

l'examen des dispositions législatives sur la santé et la sécurité au travail tant au provincial qu'au fédéral.

[84] Parmi les propositions s'étant dégagées de l'enquête de Westray, il y avait la recommandation voulant que des inspections régulières du lieu de travail soient effectuées par des comités mixtes de santé et de sécurité (Eric Tucker, « Diverging Trends in Worker Health and Safety Protection and Participation in Canada, 1985-2000 » (2003), 58 *R.I.* 395, p. 413). Ces recommandations ont été adoptées en 2000 par des modifications apportées à la partie II du *Code du travail*.

[85] L'obligation d'inspection a été introduite à l'al. 125(1)z.12). Comme l'a expliqué la secrétaire parlementaire de la ministre du Travail de l'époque, la partie II du *Code* visait à « protéger les travailleurs » en « modernis[ant] » la façon dont le *Code* aborde la réglementation en matière de santé et de sécurité au travail et en faisant en sorte que les employés et employées connaissent mieux les risques dans leurs lieux de travail :

On a formulé des modifications tout d'abord pour s'assurer que la partie II continue de faire ce qu'elle est censée faire, c'est-à-dire protéger les travailleurs, ensuite pour aligner la partie II sur les règlements en matière de santé et de sécurité au travail sur d'autres territoires et enfin, pour moderniser la façon dont la partie II aborde la réglementation en matière de santé et de sécurité au travail.

...

La partie II du code [...] établit trois droits fondamentaux des employés en matière de santé et de sécurité, soit *le droit de connaître les dangers en milieu de travail et les façons d'y faire face*; le droit de participer aux corrections nécessaires pour supprimer ces dangers; le droit

de refuser un travail que l'employé croit être dangereux pour sa sécurité ou sa santé. [Italiques ajoutés.]

(*Débats de la Chambre des communes*, vol. 136, n° 71, 2^e sess., 36^e lég., 24 mars 2000, p. 5207 (M^{me} Judi Longfield))

[86] Le gouvernement a également insisté sur la nécessité d'assurer une plus grande participation des travailleurs et travailleuses au recensement des risques en milieu de travail :

Les parties ont globalement reconnu que le code existant avait donné de bons résultats et qu'il pourrait servir de base à l'élaboration du nouveau système amélioré. Elles ont reconnu par ailleurs que le temps était venu d'adopter une nouvelle approche à l'égard de la réglementation de la santé et de la sécurité au travail. Cet accord se reflète dans le projet de loi C-12, qui est fondé sur l'idée que le rôle du gouvernement du Canada devrait être d'*habiliter* les employeurs et les travailleurs à *assumer la responsabilité de la réglementation de leurs lieux de travail*.

... Les employeurs et les travailleurs devraient avoir le *pouvoir de cerner les nouveaux risques liés à la santé et à la sécurité, et d'y remédier*. [Italiques ajoutés.]

(*Débats*, p. 5207-5208)

[87] Les inspections de sécurité ont été décrites comme constituant le premier de cinq éléments « importants et nécessaires » de la nouvelle loi, faisant en sorte que les questions de santé et de sécurité au travail puissent être réglées à titre préventif.

Comme l'a expliqué la secrétaire parlementaire :

Cinq éléments du projet de loi semblent particulièrement importants et nécessaires. Premièrement, grâce à ce projet de loi, les comités locaux de santé et de sécurité seront chargés de mener régulièrement des inspections sur les lieux de travail et leurs pouvoirs

seront accrus en ce qui concerne les plaintes. Cette mesure *permettra aux parties de cerner et de régler les problèmes* à mesure qu'ils surgiront. Tout cela se déroulera conformément aux directives gouvernementales et *rehaussera le rôle des comités de la santé et de la sécurité*. [Italiques ajoutés.]

(*Débats*, p. 5208)

[88] Les inspections de sécurité constituaient donc une méthode d'importance centrale par laquelle le législateur entendait étendre les protections en matière de santé et de sécurité de nature préventive offertes aux travailleurs et travailleuses. L'intention du législateur était de permettre la détection du danger afin de prévenir les accidents avant qu'ils ne se produisent. Il n'est guère logique que le législateur, ayant expressément choisi au par. 125(1) d'étendre les protections en matière de sécurité aux tâches accomplies dans les lieux de travail *ne relevant pas* de l'autorité de l'employeur, ait voulu qu'une composante essentielle de ces protections — l'obligation relative à l'inspection de sécurité — soit soustraite à cette extension.

[89] L'objectif de prévention de l'obligation d'inspection renforce davantage la thèse selon laquelle cette obligation n'était pas censée s'appliquer seulement aux lieux de travail sur lesquels l'employeur a autorité d'un point de vue physique. Comme l'a reconnu l'agent d'appel, l'obligation d'inspection permet aux comités locaux de sécurité de « recense[r] [et d'éliminer] [les] risque[s] [. . .] ou de faire le nécessaire pour qu'il[s] soi[ent] éliminé[s] ». Ces objectifs ne sont pas moins cruciaux pour les employés et employées qui travaillent dans des lieux sur lesquels l'employeur n'a pas autorité d'un point de vue physique, comme ceux qui travaillent dehors ou qui voyagent régulièrement dans le cadre de leur emploi. Je conviens avec

le Syndicat des travailleurs et travailleuses des postes qu'en limitant les inspections aux lieux où l'employeur exerce des droits de propriété, la décision de l'agent d'appel risque de faire en sorte que les comités locaux de santé et de sécurité soient incapables de recenser et de contrer de façon proactive les risques susceptibles de survenir aux endroits où les facteurs et factrices travaillent. Cela empêche ceux dont l'emploi ne se confine pas à un lieu physique particulier de bénéficier des protections en matière sécurité de nature préventive qui étaient censées s'appliquer à tous les employés et employées.

[90] Enfin, le fait de limiter l'obligation d'inspection est incompatible avec les définitions larges de l'expression « lieu de travail » figurant dans les propres motifs de l'agent d'appel et dans de nombreuses lois provinciales sur la santé et la sécurité. La loi de l'Ontario, par exemple, définit le « lieu de travail » comme un « [b]ien-fonds, local ou endroit où le travailleur est employé ou près duquel il travaille ou objet sur lequel ou près duquel il travaille » (*Loi sur la santé et la sécurité au travail*, L.R.O. 1990, c. O.1, par. 1(1)). L'*Occupational Health and Safety Act* de l'Alberta définit l'expression « work site » (lieu de travail) comme un endroit où le travailleur ou la travailleuse [TRADUCTION] « exerce, ou est susceptible d'exercer, un emploi » (S.A. 2017, c. O-2.1, al. 1(bbb)). Les lois des provinces de Terre-Neuve-et-Labrador, de l'Île-du-Prince-Édouard et de la Saskatchewan ont toutes un libellé aussi large (*Occupational Health and Safety Act*, R.S.N.L. 1990, c. O-3, al. 2(n); *Occupational Health and Safety Act*, R.S.P.E.I. 1988, c. O-1.01, al. 1(y); *The Saskatchewan Employment Act*, S.S. 2013, c. S-15.1, al. 3-1(1)(hh)). Ces

lois ont en commun une définition fonctionnelle et téléologique du « lieu de travail » qui est axée sur l'endroit où le travailleur ou la travailleuse exerce son emploi, et non sur la question de savoir si l'employeur a autorité sur les installations physiques.

[91] Cela nous ramène à l'al. 125(1)z.12), qui impose à l'employeur l'obligation

de veiller à ce que le comité local ou le représentant inspecte chaque mois tout ou partie du lieu de travail, de façon que celui-ci soit inspecté au complet au moins une fois par année[.]

[92] Ce libellé ne devrait pas être interprété isolément de manière à réduire l'obligation de l'employeur de protéger les travailleurs et travailleuses contre les risques pour la sécurité; il devrait être interprété comme faisant partie du par. 125(1), qui impose expressément cette obligation relativement à toute tâche accomplie « dans la mesure où cette tâche [relève de l'autorité de l'employeur] ». Cela signifie que les inspections de sécurité devraient être effectuées de manière à protéger la sécurité des employés et employées autant que possible dans les circonstances, et non de manière à priver de protection des catégories entières d'employés et employées — ceux qui travaillent à l'extérieur d'un bâtiment physique.

[93] Le nœud de l'argument invoqué par Postes Canada à l'encontre de cette interprétation réparatrice et téléologique est qu'elle serait [TRADUCTION] « difficile » à mettre en œuvre. Comme l'a fait observer le juge Nadon de la Cour d'appel, cela « ne justifie pas [. . .] que l'agent d'appel s'écarte de l'intention manifeste qu'exprime

ce paragraphe ». Un aspect central de l'argument de Postes Canada — et de la décision de l'agent d'appel — est la prémisse erronée selon laquelle l'employeur ne peut contrer les risques recensés lors d'une inspection que s'il exerce une autorité sur l'endroit faisant l'objet de l'inspection. Toutefois, il ne fait aucun doute que par la grande autorité qu'elle exerce traditionnellement sur les tâches accomplies par ses facteurs et factrices, Postes Canada peut protéger ses employés et employées contre les risques courus sur les itinéraires postaux sans avoir autorité physique sur les itinéraires eux-mêmes. L'autorité qu'exerce Postes Canada sur les tâches accomplies par ses employés et employées lui permet de contrer les risques sur les itinéraires postaux de plusieurs façons, par exemple en donnant instruction à ceux-ci et celles-ci d'éviter certaines parties de leurs itinéraires jusqu'à ce que les risques soient écartés par la partie ayant la capacité de le faire. Postes Canada peut également fournir à ses facteurs et factrices de l'équipement ou des indications visant à réduire les risques éventuels révélés par une inspection de sécurité (voir par exemple le *Règlement canadien sur la santé et la sécurité au travail*, DORS/86-304, art. 12.1). Il s'agit précisément du type de mesures de protection que le par. 125(1) envisage lorsqu'il précise « dans la mesure où [l]a tâche [accomplie] [. . .] relève [de l'autorité de l'employeur] ». Le fait que Postes Canada peut prendre de telles mesures est étayé par la preuve abondante soumise à l'agent d'appel et indiquant qu'elle a, en fait, déjà mis en place des mécanismes visant à contrer les risques sur les itinéraires postaux, bien qu'elle n'ait pas autorité d'un point de vue physique sur ceux-ci.

[94] De plus, l'interprétation qu'a donnée l'agent d'appel à l'al. 125(1)z.12) reposait sur des préoccupations de faisabilité concernant *un seul* employeur : Postes Canada. L'alinéa 125(1)z.12) s'applique toutefois à *tous* les employeurs assujettis au *Code du travail*. Je ne puis accepter que le législateur ait voulu qu'une disposition s'appliquant à tous les employeurs régis par les lois fédérales soit interprétée en fonction de la question de savoir si cette disposition est facile ou difficile à mettre en œuvre pour un employeur en particulier.

[95] Quoi qu'il en soit, les obligations de Postes Canada en vertu de l'al. 125(1)z.12) ne sont expressément pas des obligations catégoriques — comme l'a fait observer le juge Rennie de la Cour d'appel, il faut s'acquitter de ces obligations « *dans la mesure où [l]a tâche [accomplie] [...] relève [de l'autorité de l'employeur]* ». Ce libellé exclut toute conception du tout ou rien des obligations en matière de sécurité, en faveur d'une approche fondée sur le contexte permettant de répondre aux besoins du groupe hétérogène d'employeurs régis par les lois fédérales auxquels s'applique le par. 125(1). Les inspections étaient clairement censées être effectuées de manière à protéger le mieux possible la santé et la sécurité des employés et employées dans les circonstances. Le fait que les inspections puissent être difficiles à effectuer ne justifie pas l'élimination complète de l'obligation.

[96] La délégation par le législateur de responsabilités en matière d'inspection aux comités mixtes de santé et de sécurité met en évidence la souplesse envisagée par le par. 125(1). Le paragraphe 135(1) du *Code du travail* exige qu'un comité local de

santé et de sécurité soit constitué pour chaque lieu de travail comptant au moins vingt employés et employées. Les responsabilités de ce comité comprennent la participation à toutes les enquêtes, études et inspections en matière de santé et de sécurité des employés et employées (al. 135(7)e)) ainsi que l'inspection chaque mois de tout ou partie du lieu de travail (al. 135(7)k)).

[97] Le rôle des comités mixtes de santé et de sécurité comme celui constitué à Postes Canada consiste à reconnaître les dangers en milieu de travail, à évaluer les dangers et les risques pouvant causer des incidents et à participer à l'élaboration et à la mise en œuvre de programmes visant à protéger la santé et la sécurité des employés et employées. Ces comités constituent la principale voie empruntée par les travailleurs et travailleuses pour participer à la santé et à la sécurité au travail, et des dispositions prévoyant la constitution de comités mixtes figurent dans tous les régimes provinciaux et fédéral de droit du travail (John O'Grady, « Joint Health and Safety Committees : Finding a Balance », dans Terrance Sullivan, dir., *Injury and the New World of Work* (2000), 162, p. 170). Ils donnent effet au principe selon lequel les travailleurs et travailleuses qui risquent d'être blessés, de tomber malades ou de mourir en raison d'un travail dangereux pour leur sécurité et pour leur santé devraient avoir leur mot à dire dans la réglementation des conditions de travail dangereuses (*Report of the Royal Commission on the Health and Safety of Workers in Mines* (Ministère du Procureur général de l'Ontario, 1976), p. 146-147 (James M. Ham, commissaire)). De plus, la recherche empirique démontre que les systèmes de santé et de sécurité qui donnent une voix aux travailleurs et travailleuses sont [TRADUCTION]

« associés d'une manière positive et constante à des taux moins élevés de blessures, à des taux moins élevés d'accidents entraînant une perte de temps et à un signalement moins élevé de blessures » (Marcia Facey, Ellen MacEachen, Anil Verma et Kathy Morales, « The everyday functioning of joint health and safety committees in unionized workplaces : a labour perspective » (2017), 15 *Policy and Practice in Health and Safety* 160, p.162). Ces comités améliorent non seulement la participation, mais aussi l'efficacité pragmatique.

[98] En déléguant l'obligation relative à l'inspection de sécurité aux comités locaux mixtes, le législateur avait clairement à l'esprit un processus d'inspection souple tenant compte des préoccupations et des limitations propres au lieu de travail. Comme le soulignent le Syndicat canadien de la fonction publique et l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada dans leur mémoire d'intervenants, les comités mixtes de santé et de sécurité [TRADUCTION] « disposent d'une grande latitude pour trouver des solutions pratiques et efficaces » afin de remplir l'obligation d'inspection. Le paragraphe 135.1(14), par exemple, permet au comité d'établir ses propres règles quant à son fonctionnement. Je conviens avec les deux intervenants que [TRADUCTION] « le législateur a eu l'intention de laisser en grande partie le soin de prendre les décisions relatives à la tenue d'enquêtes aux comités mixtes [. . .], qui, du fait de leur présence sur les lieux de travail et de leur formation en santé et sécurité, sont mieux placés » pour remplir ces obligations.

[99] Ces comités peuvent donc adapter les inspections en fonction des besoins et de la capacité du lieu de travail. En l'espèce, par exemple, le Comité mixte de santé et de sécurité de Burlington a proposé plusieurs façons différentes de procéder à l'inspection — la plus poussée aurait pris 18 jours au Comité pour inspecter tous les itinéraires des facteurs et factrices relevant de sa compétence. C'est là le type d'approche souple et locale qu'envisage le par. 125(1). Le simple fait que les inspections puissent être difficiles à effectuer ne signifie pas qu'elles ne doivent pas du tout être effectuées, et le simple fait que les risques ne puissent être éliminés entièrement ne signifie pas que rien ne peut être fait pour les contrer.

[100] Le raisonnement de l'agent d'appel était « foncièrement défectueux » (*Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, [2008] 1 R.C.S. 190, par. 72). Celui-ci a reconnu que les inspections de sécurité visaient à protéger les employés et employées des risques en milieu de travail, mais il a omis de donner à cet objectif, et au texte clair du par. 125(1), un effet utile, et encore moins une interprétation [TRADUCTION] « généreuse » (*Ontario (Ministry of Labour) c. Quinton Steel (Wellington) Ltd.*, 2017 ONCA 1006, par. 19 (CanLII); *Ontario (Ministry of Labour) c. Hamilton (City)* (2002), 58 O.R. (3d) 37 (C.A.), par. 16, autorisation de pourvoi refusée, [2002] 3 R.C.S. vi). Il a tenu pour acquis que Postes Canada ne pouvait rien faire pour protéger les travailleurs et travailleuses contre les risques pour la sécurité sur les itinéraires postaux sans avoir physiquement autorité sur ces itinéraires, et ce, malgré une preuve abondante et non contestée du contraire. Il s'est appuyé sur des préoccupations de difficultés pratiques qui étaient propres à Postes Canada, malgré l'application large du

par. 125(1) à tous les employeurs régis par les lois fédérales. Il a adopté une approche du tout ou rien à l'égard des inspections de sécurité, même si le par. 125(1) indique expressément que les obligations de l'employeur en matière de sécurité ne s'appliquent que « dans la mesure où [la] tâche [...] relève [de l'autorité de l'employeur] ».

[101] En faisant fi du libellé et de l'objet de l'obligation relative à l'inspection de sécurité, l'agent d'appel a tiré une conclusion déraisonnable qui contrecarrait non seulement l'objectif de prévention des obligations en matière de sécurité de l'employeur prévues au par. 125(1), mais aussi l'objectif précis de l'al. 125(1)z.12) consistant à veiller à ce que des inspections soient effectuées afin de rendre les lieux de travail aussi sécuritaires que possible. Selon une interprétation adéquate des dispositions applicables, Postes Canada a contrevenu à l'obligation que lui impose l'al. 125(1)z.12) en empêchant le Comité mixte de santé et de sécurité à Burlington de procéder à l'inspection des itinéraires locaux pour recenser les risques pour la sécurité.

[102] Je rejeterais le pourvoi avec dépens.

Pourvoi accueilli avec dépens devant toutes les juridictions, les juges

ABELLA et MARTIN sont dissidentes.

Procureurs de l'appelante : Torys, Toronto.

Procureurs de l'intimé : Cavalluzzo, Toronto.

Procureur de l'intervenant le procureur général du Canada : Procureur général du Canada, Ottawa.

Procureurs des intervenantes DHL Express (Canada), Ltée, Federal Express Canada Corporation, Purolator Inc., TFI International Inc. et United Parcel Service du Canada Ltée : Hicks Morley Hamilton Stewart Storie, Toronto.

Procureur de l'intervenante Workers' Health and Safety Legal Clinic : Workers' Health and Safety Legal Clinic, Toronto.

Procureurs de l'intervenante ETCOF inc. (Association des employeurs des transports et communications de régie fédérale) : Fasken Martineau DuMoulin, Toronto.

Procureurs des intervenants le Syndicat canadien de la fonction publique et l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada : Goldblatt Partners, Ottawa.

Procureurs de l'intervenante Rogers Communications Inc. : Fasken Martineau DuMoulin, Toronto.

Procureurs des intervenantes la Société Radio-Canada, Bell Canada, Bell Solutions techniques inc. et Bell Média inc. : Borden Ladner Gervais, Montréal.

Procureurs des intervenantes l'Association des employeurs maritimes, Halifax Employers Association et British Columbia Maritime Employers Association : Fasken Martineau DuMoulin, Montréal.

Procureurs des intervenants le Syndicat international des débardeurs et magasiniers du Canada, l'Association internationale des débardeurs, sections locales 269, 1341, 1657 et 1825 et le Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 375 : Victory Square Law Office, Vancouver.

