

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU TRAVAIL

(Division de la santé et de la sécurité du travail)

Région : Montérégie
Dossier : 723258-62-2001
Dossier CNESST : 4296274

Saint-Hyacinthe, le 8 mars 2023

DEVANT LA JUGE ADMINISTRATIVE : Josée Picard

**Fraternité des policiers de la Régie
intermunicipale de Police Roussillon
inc.**

Partie demanderesse

et

**Régie intermunicipale de Police
Roussillon**

Partie mise en cause

DÉCISION

L'APERÇU

[1] Le 16 octobre 2019, un inspecteur de la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail se présente aux bureaux de la Régie intermunicipale de Police Roussillon, l'employeur, dans le présent dossier. Cette intervention, visant des « *problématiques de communication en lien sur les ondes radio* »¹, est effectuée à la suite d'une demande formulée en ce sens par la Fraternité des policiers de la Régie intermunicipale de Police Roussillon, le syndicat. L'inspecteur rencontre alors des

¹ Rapport d'intervention RAP1281935 du 28 octobre 2019.

représentants des travailleurs et de l'employeur et obtient leur point de vue respectif face à cette problématique. Le lendemain de sa visite, des documents lui sont transmis par un représentant du syndicat.

[2] Le 28 octobre 2019, l'inspecteur rédige un rapport² des suites de son intervention. Considérant les informations obtenues des parties, il conclut qu'il n'y a pas lieu d'émettre un avis de correction puisqu'il favorise la prise en charge des parties « *afin de poursuivre les démarches en cours* ». Il annonce qu'un suivi aura éventuellement lieu en vue de vérifier l'état de situation quant à la mise en place des solutions envisagées par l'employeur.

[3] Le syndicat demande la révision du rapport de l'inspecteur. À la suite d'une révision administrative le 20 décembre 2019, la Commission déclare que l'inspecteur était justifié de ne pas émettre de dérogations à son rapport d'intervention. Le syndicat conteste cette décision le 7 janvier 2020, soit 18 jours plus tard.

[4] Il a été décidé par le Tribunal qu'avant d'entendre l'entièreté de la preuve relative au fond de l'affaire, une décision devait tout d'abord être rendue sur la recevabilité de la contestation du syndicat du 7 janvier 2020 et la recevabilité de sa demande de révision, visant le rapport d'intervention RAP1281935 daté du 28 octobre 2019.

[5] Le syndicat affirme que sa contestation du 7 janvier 2020 a été transmise dans le délai de dix jours prévu à l'article 193 de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail*³, la Loi. Au soutien de sa prétention, il explique que son président n'a été mis au courant de l'existence de la décision de la Commission, rendue le 20 décembre 2019 à la suite d'une révision administrative, que le 7 janvier 2020, jour où son procureur l'a informé qu'une contestation avait été logée au Tribunal. Quant à sa propre copie que la Commission lui a transmise, le syndicat prétend que le président n'a pu ouvrir le courrier reçu par la poste avant le 9 janvier 2020 en raison des vacances de la période du temps des Fêtes.

[6] Quant à sa demande de révision du rapport d'intervention, le syndicat prétend qu'elle est également recevable. À son avis, l'inspecteur a rendu une décision, en des termes clairs, portant sur le contrôle effectué par l'employeur des risques liés aux problématiques des ondes radio. En tant que personne lésée par cette décision, il peut en demander la révision comme prévu à l'article 191.1 de la Loi, et ce, malgré l'absence d'un avis de correction émis par l'inspecteur.

[7] En lien avec la recevabilité de la contestation du syndicat, l'employeur estime qu'un motif raisonnable justifiant le défaut d'avoir respecté le délai de contestation de dix jours prévu à la Loi a été démontré. Il considère, cependant, que la demande de

² RAP1281935.

³ RLRQ, c. S-2.1.

révision du syndicat est irrecevable puisque le rapport ne contient aucune décision de l'inspecteur de la Commission, prérequis exigé à l'article 191.1 de la Loi.

[8] Pour les motifs exposés dans la présente décision, le Tribunal déclare que la contestation du syndicat du 7 janvier 2020 est recevable puisque transmise dans le délai légal. Il conclut également que la demande de révision du syndicat du rapport d'intervention RAP1281935 est recevable, puisque l'inspecteur de la Commission a rendu une décision au sens de l'article 191.1 de la Loi pouvant donc faire l'objet d'une révision et être contestée devant le Tribunal.

L'ANALYSE

[9] Aux fins de rendre une décision dans le présent dossier et compte tenu des prétentions des parties, le Tribunal doit répondre aux deux questions suivantes :

- La contestation du syndicat du 7 janvier 2020 est-elle recevable?
- Dans l'affirmative, la demande de révision du syndicat concernant le rapport RAP1281935 est-elle recevable?

La contestation du syndicat du 7 janvier 2020 est-elle recevable?

[10] Le 7 janvier 2020, le syndicat, par le biais de son procureur, conteste la décision de la Commission du 20 décembre 2019 rendue à la suite d'une révision administrative. Dix-huit jours séparent ces deux dates. Or, l'article 193 de la Loi prévoit que la personne qui se croit lésée par une telle décision de la Commission peut la contester dans les dix jours de sa notification.

[11] Le syndicat et l'employeur estiment que la contestation du 7 janvier 2020 est recevable. Le premier considère qu'il y a eu respect du délai légal. Quant au deuxième, il prétend qu'il y a présence de motifs raisonnables excusant le défaut du syndicat d'avoir respecté ce délai.

[12] Face aux faits présentés devant lui, le Tribunal juge que la contestation du syndicat a été transmise au Tribunal à l'intérieur du délai de dix jours fixé par la Loi. Voici pourquoi.

[13] L'article 193 de la Loi précise que le délai accordé pour contester une décision de la Commission, rendue à la suite d'une révision administrative, commence à courir à partir de la notification de la décision et non à partir de la date de la décision.

[14] Or, par la déclaration assermentée du président du syndicat, il est démontré de façon prépondérante que ce dernier n'a eu connaissance de l'existence de la décision de la Commission du 20 décembre 2019 que le 7 janvier 2020, lorsque l'adjoindue du

procureur du syndicat l'informe par courriel qu'une contestation a été transmise au Tribunal. Une estampille du bureau d'avocats confirme d'ailleurs la réception de cette décision la veille, le 6 janvier 2020.

[15] Par ailleurs, il appert de cette même déclaration assermentée que le président du syndicat était en vacances du 18 décembre 2019 au 4 janvier 2020, travaillait ensuite en tant que lieutenant les nuits du 4 et 5 janvier 2020, était en congé les 6 et 7 janvier 2020 et était en formation à Nicolet le 8 janvier 2020. Ce n'est donc que le 9 janvier 2020, alors en libération syndicale, qu'il a pu ouvrir le courrier reçu depuis deux semaines, dont l'enveloppe contenant la décision de la Commission rendue le 20 décembre 2019.

[16] Étant donné que le président du syndicat a été notifié de cette décision le 7 janvier 2020 et que la contestation de cette dernière a été transmise au Tribunal par voie électronique le jour même, le Tribunal conclut que la contestation du syndicat est recevable puisque le délai de dix jours prévu à la Loi est respecté.

La demande de révision du syndicat concernant le rapport RAP1281935 est-elle recevable?

[17] Le syndicat est d'avis que sa demande de révision est recevable. Au soutien de sa prétention, il affirme que le rapport d'intervention contient une décision de l'inspecteur, malgré l'absence d'une ordonnance ou d'un avis de correction. Sa révision peut donc être demandée conformément à l'article 191.1 de la Loi.

[18] Quant à l'employeur, il souligne tout d'abord que l'inspecteur n'a émis aucun avis de correction à son rapport d'intervention. Il estime également que l'inspecteur n'a rendu aucune autre décision à son rapport. Conséquemment, le syndicat ne pouvait en demander la révision.

[19] Après analyse, le Tribunal conclut que l'inspecteur de la Commission a rendu une décision portant sur le contrôle des risques exercé par l'employeur en lien avec la problématique des ondes radio. La demande de révision du syndicat est donc recevable. Voici pourquoi.

[20] L'article 191.1 de la Loi permet à une personne qui se croit lésée par un ordre ou une décision d'un inspecteur d'en demander la révision par la Commission. L'existence d'un ordre ou d'une décision est donc un prérequis à l'exercice de ce droit.

[21] Dans le présent dossier, il est manifeste que le rapport d'intervention ne contient aucun ordre provenant de l'inspecteur de la Commission. Il appert également qu'aucun avis de correction n'y est émis enjoignant à l'employeur de se conformer à la Loi ou aux règlements dans un certain délai, pouvoir attribué à l'inspecteur par l'article 182 de la Loi.

[22] Ainsi, une seule question demeure : le rapport d'intervention contient-il une décision de l'inspecteur?

[23] En l'absence d'une définition contenue à la Loi, la Commission des lésions professionnelles et le Tribunal se sont déjà prononcés sur l'interprétation à donner au terme « décision » indiqué à l'article 191.1 de la Loi.

[24] Notamment, dans la décision *Centres hospitaliers affiliés du Québec (CHAQ) et Fournier*⁴, la Commission des lésions professionnelles cite un extrait d'un dictionnaire qui définit la décision comme étant « l'action de décider ou de juger un point litigieux » ou « un jugement qui apporte une solution ». Pour elle, il s'agit donc de « l'action de porter un jugement ou d'adopter une conclusion sur un point ». Dans l'affaire *Syndicat des agents de la paix des services correctionnels du Québec et Québec (ministère de la Sécurité publique)*⁵, la Commission des lésions professionnelles précise que la décision consiste en « l'action de décider après délibération, l'acte par lequel une autorité décide de quelque chose après examen ». Elle ajoute qu'il s'agit de « l'action de décider, de juger un point litigieux, [d'un] jugement qui apporte une solution ».

[25] Prenant en considération ces définitions, le Tribunal estime que l'inspecteur, dans le présent dossier, a effectivement rendu une décision dans son rapport.

[26] En effet, préalablement à son intervention du 16 octobre 2019, l'inspecteur a tout d'abord pris connaissance des nombreux documents qui lui ont été transmis par le syndicat concernant la problématique des ondes radio chez l'employeur, documents datés d'octobre 2018 à juin 2019. Lors de sa rencontre du 16 octobre 2019 avec les parties, l'inspecteur écoute chacune des parties lui présenter leurs arguments sur le sujet.

[27] Ceux-ci sont exposés ainsi dans son rapport. Essentiellement, la problématique soulevée par le syndicat concerne les difficultés pour les policiers de communiquer avec la centrale 911 ou avec leurs collègues, lorsqu'ils sont situés dans certains secteurs du territoire qu'ils couvrent. À son avis, cette situation entraîne un risque pouvant affecter la sécurité des policiers, par exemple, lorsqu'une demande de renfort ne se rend pas aux personnes devant être mises au courant.

[28] L'employeur explique alors à l'inspecteur que des démarches sont déjà entreprises afin d'améliorer les communications radio sur son territoire. Il rapporte qu'une période d'essai est en cours pour l'ajout de répéteurs numériques dans certains secteurs problématiques. Si l'essai s'avère concluant, l'achat de répéteurs numériques est prévu. L'employeur expose également les mesures mises en place au cours des dernières années pour minimiser l'impact des problématiques vécues avec les communications

⁴ [2003] C.L.P. 1651.

⁵ 2011 QCCLP 4960.

radio. Il fait notamment mention de la vérification périodique des piles des radios portatives, de la procédure implantée pour identifier les problèmes rencontrés lorsque les radios portatives sont défectueuses, des téléphones cellulaires fournis aux policiers patrouillant en duo et l'utilisation du mode « simplex » dans les endroits connus pour présenter des problèmes de couverture d'ondes radio.

[29] Le syndicat, quant à lui, fait valoir à l'inspecteur que les mesures en place par l'employeur ne sont pas suffisantes pour assurer la sécurité des policiers. Une centaine de rapports rédigés par des policiers entre 2007 et 2019 lui sont remis, faisant état de problématiques diverses vécues par les policiers en raison du problème de la couverture radio sur le territoire devant être desservi. Quant aux mesures mises en place par l'employeur, le syndicat émet plusieurs réserves : le système ne permet pas d'« écraser » les ondes radio en cas d'urgence, l'utilisation du téléphone cellulaire est difficile dans certaines situations, les appareils radio portatifs sont désuets, le mode « simplex » ne peut être utilisé que sur une courte distance, n'est pas convenablement identifié sur les radios portatives et ne permet pas de communiquer directement avec la centrale ou d'enregistrer les communications. Ainsi, le syndicat requiert qu'une analyse approfondie soit effectuée par une firme externe afin d'identifier les correctifs à apporter pour résoudre la problématique.

[30] Face à ces commentaires exprimés par les deux parties, l'inspecteur indique à la section *Analyse* de son rapport :

[...] l'employeur a mis en place des procédures, afin de contrôler le risque en lien avec les problèmes d'ondes radio, notamment par la procédure sur l'utilisation du mode « simplex » à l'aide d'un véhicule relais ainsi que par la mise à la disposition de cellulaires pour les équipes en duo.

Ainsi, les informations obtenues jusqu'à maintenant, les mesures mises en place par l'employeur permettent de contrôler les risques reliés aux problématiques d'ondes radio.
[...].

[Nos soulignements]

[31] Ensuite, après avoir invité les parties à poursuivre les démarches en cours et avoir demandé à l'employeur de lui transmettre les résultats de tests à venir, l'inspecteur poursuit ainsi :

Entre temps, les procédures mises en place par l'employeur doivent continuer à être appliquées. L'employeur doit donc s'assurer de contrôler les risques lors de problématiques en lien avec les ondes radio, notamment en effectuant des supervisions sur la mise en application de ces procédures.

[Transcription textuelle et notre soulignement]

[32] À la lecture de ces extraits, il semble évident pour le Tribunal que l'inspecteur a alors, à mots à peine couverts, porté un jugement sur la situation litigieuse existant entre les parties et a statué que l'employeur satisfaisait à son obligation prévue au paragraphe 5 de l'article 51 de la Loi.

[33] Rappelons que cet article prévoit certaines obligations dévolues à l'employeur. Par son cinquième paragraphe, le législateur le contraint notamment à « *utiliser les méthodes et techniques visant à identifier, contrôler et éliminer les risques pouvant affecter la santé et la sécurité du travailleur* ». Manifestement, lors de sa rencontre du 16 octobre 2019 et après analyse des éléments recueillis, l'inspecteur constate qu'un risque pour la sécurité des policiers existe, mais est d'avis que l'employeur met tout en œuvre pour contrôler celui-ci. Il en découle que l'inspecteur décide de ne pas émettre d'avis de correction à l'endroit de l'employeur puisqu'il considère, après analyse, que ce dernier ne contrevient pas au cinquième paragraphe de l'article 51 de la Loi.

[34] De l'avis du Tribunal, il apparaîtrait plutôt incongru de laisser le syndicat sans levier légal pour demander la révision de cette conclusion de l'inspecteur s'il la considère non fondée. Cette interprétation ferait en sorte que, placés dans une même situation, un employeur et un syndicat ne bénéficieraient pas du même droit.

[35] En effet, d'un côté, un employeur qui se voit reprocher, à tort, par un inspecteur de la Commission, une contravention à la Loi ou aux règlements par le biais d'un avis de correction peut tenter de rétablir les faits par une demande de révision de cet avis. Toutefois, en contrepartie, un syndicat placé dans la situation inverse, où un inspecteur détermine, à tort, que l'employeur respecte toutes les dispositions de la Loi et des règlements, serait privé de son droit de demander la révision de cette position, au seul motif que le rapport d'intervention ne contient aucun avis de correction ou ordonnance. Le Tribunal estime que cette situation n'a pu être souhaitée par le législateur.

[36] Le Tribunal rappelle aussi que, face à une certaine ambiguïté quant à l'intention de l'inspecteur lors de la rédaction de son rapport, il a déjà déterminé que « *dans le doute, il faut donc privilégier l'interprétation voulant qu'un ordre ou une décision soit intervenue [sic] puisqu'il en va de la protection des travailleurs et du respect d'une loi d'ordre public* »⁶.

[37] Le Tribunal a pris connaissance des décisions déposées par l'employeur. Bien que certains principes généraux puissent s'en dégager, ils ne permettent pas au Tribunal de conclure, dans le présent dossier, que l'inspecteur n'a pas pris position face à la problématique des ondes radio dans son rapport du 28 octobre 2019.

⁶ Arrondissement de L'Île-Bizard - Sainte-Geneviève et Ville de Montréal (Ville-Centre), 2017 QCTAT 1635.

[38] Il est vrai que certaines de ces décisions appuient l'argument selon lequel l'article 191.1 de la Loi ne vise pas la révision de « non-décisions » d'un inspecteur. Le Tribunal constate toutefois que, depuis une dizaine d'années, la jurisprudence est plus nuancée sur la question. À titre d'exemple, dans l'affaire *Syndicat des agents de la paix des services correctionnels du Québec et ministère de la Sécurité publique*⁷, la Commission des lésions professionnelles a jugé que l'inspecteur avait rendu une décision révisable puisqu'« après avoir pris connaissance des faits que lui ont soumis le syndicat et l'employeur, ainsi que des mesures entreprises par ce dernier, il a conclu que la situation qu'il a examinée ne nécessitait pas l'émission d'un avis de correction ». Dans la décision *S.T.T.H.S. Saint-Hyacinthe et Hôtel des Seigneurs Saint-Hyacinthe*⁸, la Commission des lésions professionnelles a statué que le rapport d'intervention constituait une décision au sens de l'article 191.1 de la Loi, et ce, malgré l'absence d'avis de correction, puisque l'inspectrice a disposé de la plainte du syndicat sur la question des risques d'agression pour les travailleurs dans leur milieu de travail.

[39] Récemment, la décision *Proulx et Société de l'assurance automobile du Québec*⁹ de 2021 effectuait un survol de la jurisprudence à ce sujet et précisait qu'« avant d'en arriver à la conclusion que le rapport d'intervention n'est pas une décision, il faut par ailleurs analyser minutieusement non seulement son contenu, mais également tenir compte du contexte et des effets de l'intervention, puisqu'en certaines circonstances, une décision implicite peut s'y camoufler ». Aussi, dans l'affaire *Représentant à la prévention et Conseillère en prévention*¹⁰, le Tribunal affirmait que le « refus d'émettre un avis de correction au rapport d'intervention [...] est aussi une décision ».

[40] L'employeur souligne que deux des quatre décisions déposées par le syndicat au soutien de ses prétentions proviennent du même juge administratif¹¹. Or, à la lecture des décisions émanant de la Commission des lésions professionnelles et du Tribunal depuis 2011, il appert que la position suivant laquelle un rapport d'intervention peut contenir une décision malgré l'absence d'avis de correction ou d'ordonnance de l'inspecteur est partagée par d'autres décideurs¹².

7 2011 QCCLP 298.

8 2013 QCCLP 625.

9 2021 QCTAT 4248.

10 2022 QCTAT 3129.

11 *Association accréditée SPGQ*, 2018 QCTAT 445; *Fraternité des policiers et policières de Montréal et Ville de Montréal*, 2019 QCTAT 2153.

12 *STTHS Saint-Hyacinthe et Hôtel des Seigneurs Saint-Hyacinthe*, précitée, note 8; *SAPSCQ et Centre de détention de Québec*, 2013 QCCLP 6973; *Blanchard et Ville de Longueuil*, 2018 QCTAT 464; *Mines Agnico Eagle ltée et Syndicat des métallos (local 4796)*, 2018 QCTAT 3096; *Représentant à la prévention et Aluminerie de Bécancour inc.*, 2018 QCTAT 5225; *UOML local 791 et Constructions LJP inc.*, 2019 QCTAT 5031; *Proulx et Société de l'assurance automobile du Québec*, précitée, note 9; *Représentant à la prévention et Conseillère en prévention*, précitée, note 10.

[41] Pour ces motifs, le Tribunal conclut que l'inspecteur a rendu une décision sujette à révision dans son rapport du 28 octobre 2019, décision portant sur le contrôle, effectué par l'employeur, des risques reliés à la problématique des ondes radio affectant la sécurité des policiers. Conséquemment, le Tribunal devra se prononcer sur le fond de l'affaire et déterminer si l'inspecteur avait raison de conclure de la sorte.

PAR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU TRAVAIL :

DÉCLARE recevable la contestation du 7 janvier 2020 de la Fraternité des policiers de la Régie intermunicipale de Police Roussillon inc.;

DÉCLARE recevable la demande de révision du 17 décembre 2019 à l'encontre du rapport d'intervention complété par l'inspecteur (RAP1281935);

DÉCLARE que la suite des audiences tenues en 2021 portant sur le fond du litige aura lieu aux dates fixées de consentement à l'automne 2023.



Josée Picard

M^e Jean-François P. Raymond
ROY BÉLANGER AVOCATS S.E.N.C.R.L.
Pour la partie demanderesse

M^e Stéphanie Lalande
BÉLANGER SAUVÉ, S.E.N.C.R.L.
Pour la partie mise en cause

Date de la mise en délibéré : 12 décembre 2022