



**MÉMOIRE PORTANT SUR
LE PROJET DE LOI N° 110**

*Loi concernant le régime de négociation des conventions collectives et de règlement
des différends dans le secteur municipal*

PRÉSENTÉ DEVANT

LA COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

PAR

LA FRATERNITÉ DES POLICIERS ET POLICIÈRES DE MONTRÉAL

« Je suis d'accord avec ce que dit l'Alberta International Fire Fighters Association à la p. 22 de son mémoire, savoir que [traduction] « Il est généralement reconnu qu'employeurs et employés doivent être sur un pied d'égalité en situation de grève ou d'arbitrage obligatoire lorsque le droit de grève est retiré ». Le but d'un tel mécanisme est d'assurer que la perte du pouvoir de négociation par suite de l'interdiction législative des grèves est compensée par l'accès à un système qui permet de résoudre équitablement, efficacement et promptement les différends mettant aux prises employés et employeurs. [Italiques ajoutés.] »

(L'Honorable juge Dickson - Renvoi relatif à l'Alberta, p. 380)

I- PRÉSENTATION

La Fraternité des policiers et policières de Montréal (ci-après « la Fraternité ») est une association de salariés qui représente plus de 4 500 policiers. Elle a été accréditée le 13 juin 1950.

La Fraternité remercie la Commission de l'aménagement du territoire de lui donner la possibilité d'exprimer son opinion sur le projet de loi n° 110.

II- PRÉAMBULE HISTORIQUE

Ainsi que le rappelait MONTESQUIEU, l'histoire éclaire les lois. Il convient donc de faire un bref rappel historique sur le régime de travail applicable aux policiers municipaux.

Ce régime de travail a fait l'objet, au fil du temps, d'une abondante législation et d'une tout aussi abondante analyse.

L'encadrement juridique qui prévaut actuellement est le fruit d'une longue et patiente évolution. Remettre en question un tel encadrement risque de s'avérer dangereux, voire périlleux si la situation ne le justifie pas.

Il faut donc se demander à juste titre, si l'exercice présentement en cours constitue une réponse adéquate à une problématique qui nécessite l'intervention du législateur.

La réponse à cette question comporte des aspects qui sont à la fois historiques, politiques et juridiques.

On sait qu'en milieu policier, un différend qui oppose les parties se trouve présentement assujéti à l'arbitrage obligatoire. Le tribunal d'arbitrage qui se penche sur un tel différend est généralement composé d'un arbitre choisi par les parties ou, à défaut d'entente, désigné par le ministre du Travail à partir d'une liste dressée paritairement par les associations représentatives en milieu policier et pompier. L'arbitre est généralement accompagné de deux assesseurs, chaque partie désignant celui qui le représentera auprès de l'arbitre.

Il s'agit donc de personnes issues du milieu des relations du travail, familières avec les conditions de travail prévalant dans le milieu policier et avec le modus operandi propre à ce secteur d'activités. Elles sont donc, mieux que quiconque, en mesure d'apprécier tous les aspects d'une convention collective propre au milieu policier, autant dans son volet opérationnel que monétaire.

L'arbitrage obligatoire du différend en milieu policier existe depuis 1944. C'est donc dire que ce mode de résolution des conflits a subi l'épreuve du temps. Au-delà d'une certaine rhétorique, fondée davantage sur le sophisme et l'ignorance que sur la réalité, les parties ont vécu avec ce système et s'en sont déclarées jusqu'à tout récemment satisfaites ainsi qu'on le verra plus loin.

Il est bon de se rappeler toutefois qu'avant 1944, les policiers municipaux bénéficiaient du droit de recourir à la grève. De fait, les policiers de Montréal ont eu recours à la grève, en toute légalité, à deux reprises, la première fois le 12 décembre 1918 et la deuxième le 14 décembre 1943.

La négociation collective des conditions de travail et son pendant indissociable, le droit de grève, a toujours été au cœur des revendications syndicales. Depuis la révolution industrielle, la conquête du droit d'association s'est avérée la seule réponse adéquate à l'appétit vorace des intérêts économiques de ceux qui utilisent la main-d'œuvre. Les traités internationaux, auxquels le Canada s'est joint, de même que les décisions du Comité de la liberté syndicale (OIT) le reconnaissent volontiers.

L'utilité, voire la nécessité du droit d'association, n'a donc jamais cessé d'être actuelle et le demeure. Loin de constituer un objectif désuet ou dépassé, le droit d'association a même été érigé au rang de droit fondamental au Canada en 1982, avec l'entrée en vigueur de la *Loi de 1982 sur le Canada* et l'incorporation dans la constitution canadienne de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Le droit d'association comme liberté fondamentale a donc fait l'objet d'un développement jurisprudentiel important au cours des trente dernières années.

Tout récemment, en 2015, la Cour Suprême du Canada, dans l'affaire *Saskatchewan Federation of Labour*, rappelait avec à propos, que le droit d'association était non seulement nécessaire au maintien de l'équilibre dans les rapports de force, mais que son

pendant indissociable, le droit de grève y était si étroitement lié que sans lui, le droit d'association était pour ainsi dire vide de sens. Voici comment la Cour s'exprime :

« La grève — le « moteur » de la négociation collective — favorise aussi l'égalité dans le processus de négociation (England, p. 188). La Cour reconnaît depuis longtemps les inégalités marquées qui façonnent les relations entre employeurs et salariés, ainsi que la vulnérabilité des salariés dans ce contexte. Dans le Renvoi relatif à l'Alberta, le juge en chef Dickson fait observer ce qui suit :

L'association a toujours joué un rôle vital dans la protection des besoins et des intérêts essentiels des travailleurs. Au cours de l'histoire, les travailleurs se sont associés pour surmonter leur vulnérabilité individuelle face à l'employeur. [p. 368 »]

Citant avec approbation les propos des professeurs Judy Fudge, Eric Tucker et Weiler, la Cour ajoute ce qui suit :

« Judy Fudge et Eric Tucker relèvent que c'est [traduction] « l'éventualité de la grève qui permet aux travailleurs de négocier leurs conditions de travail presque sur un pied d'égalité avec l'employeur » (p. 333). Sans le droit de grève [traduction] « la négociation risque de n'être qu'un vœu pieux » (Professeur Michael Lynk, opinion d'expert sur les services essentiels, par. 20 ; d.a., vol. III, p. 145). »

...

La faculté des travailleurs de cesser collectivement le travail pendant la négociation d'une convention collective constitue donc — et a toujours constitué — le [traduction] « minimum irréductible » de la liberté d'association dans les relations de travail au Canada (Paul Weiler, Reconcilable Differences : New Directions in Canadian Labour Law (1980), p. 69).

Le droit de grève fut donc constitutionnalisé.

La Cour Suprême du Canada a certes reconnu que dans certaines situations, le droit de grève pouvait être retiré, dans la mesure toutefois où il était démontré que cela constituait une justification raisonnable dans le cadre d'une société libre et démocratique. Il est reconnu que c'est particulièrement le cas pour les pompiers et les policiers en raison de la nature des services qu'ils rendent à la société. La Cour mentionne cependant ce qui suit :

Le juge en chef Dickson n'est évidemment pas insensible au profond déséquilibre qui survient à la table de négociation lorsqu'un syndicat se voit retirer le droit de grève sans pouvoir recourir à un mécanisme véritable de règlement des différends liés à la négociation collective :

Manifestement, si le droit de grève devait être refusé et s'il n'était remplacé par aucun moyen efficace et juste de résoudre les conflits de travail, les employés se verraient refuser tout apport susceptible d'assurer des conditions de travail équitables et décentes et le droit des relations de travail s'en trouverait faussé entièrement à l'avantage de l'employeur. C'est pour cette raison que l'interdiction législative de la grève doit s'accompagner d'un mécanisme de règlement des différends par un tiers. Je suis d'accord avec ce que dit l'Alberta International Fire Fighters Association à la p. 22 de son mémoire, savoir que [traduction] « Il est généralement reconnu qu'employeurs et employés doivent être sur un pied d'égalité en situation de grève ou d'arbitrage obligatoire lorsque le droit de grève est retiré ». Le but d'un tel mécanisme est d'assurer que la perte du pouvoir de négociation par suite de l'interdiction législative des grèves est compensée par l'accès à un système qui permet de résoudre équitablement, efficacement et promptement les différends mettant aux prises employés et employeurs. [Italiques ajoutés.]

(Renvoi relatif à l'Alberta, p. 380)

Le droit de grève peut donc être retiré dans certains cas, mais il doit être compensé par un mécanisme obligatoire de règlement définitif des différends.

En outre, l'existence d'un mécanisme obligatoire de règlement des conflits ne suffit pas à compenser le retrait du droit de faire la grève. Ce mécanisme doit être à la fois juste et efficace.

De plus, les employés et les employeurs doivent être sur un pied d'égalité.

Dans ce contexte l'imposition de critères n'est acceptable et valide au plan constitutionnel que si ceux-ci permettent au tribunal de rendre une décision juste et raisonnable et qu'ils ne comportent pas d'effets pervers favorisant une partie au détriment de l'autre. Autrement, les parties ne seront pas sur un pied d'égalité et le palliatif de l'arbitrage en lieu et place de la grève sera invalide.

Il est donc important de retenir que plus le nombre de critères énoncés dans la loi sera important, plus le risque d'une atteinte au droit d'association sera grand. Il en est de même des critères eux-mêmes. Plus ceux-ci seront considérés comme étant susceptibles de favoriser les municipalités, plus le risque de conclure que le tribunal n'est qu'un agent au service de l'État s'accroîtra.

À une époque où les considérations de justice, d'équité et de droits fondamentaux ne pesaient guère dans la balance, il était moins surprenant de voir un gouvernement céder à la tentation de dicter les conditions d'une sentence arbitrale.

Lorsque le gouvernement conservateur de Maurice Duplessis adopta en 1944, une loi qui interdit aux policiers municipaux de faire la grève, il se contenta d'imposer prudemment aux parties, l'obligation de régler leur différend par la voie de l'arbitrage. Cette loi, intitulée *La Loi des différends entre les services publics et leurs salariés*, interdisait également aux policiers de s'associer à d'autres groupes de travailleurs. Mais ce n'était que partie remise.

En effet, quelques années plus tard, soit en 1947, le même gouvernement adopta une autre loi, intitulée cette fois « *Loi concernant les corporations municipales et scolaires et leurs employés* ».

Cette loi est intéressante sous deux volets.

Le premier volet porte sur la volonté du régime Duplessis d'extraire de la Loi des relations ouvrières, qui régissait les relations du travail au Québec, le régime de négociation applicable dans le secteur municipal. Or, à l'instar de la loi de 1947, le projet de loi 110, soustrait à son tour, du Code du Travail, le régime de négociation applicable dans le secteur municipal. L'analogie est pour le moins frappante.

Le deuxième volet porte sur une disposition qui ne manque pas d'étonner, lorsqu'on la compare aux dispositions de l'article 17 de l'actuel projet de loi 110. Il s'agit de l'article 2 qui se lit comme suit :

« 2. Ladite loi est modifiée en y ajoutant, après l'article 24, les articles suivants :

24b. Lorsqu'une corporation municipale ou une corporation scolaire est partie à un différend, le conseil d'arbitrage doit tenir compte, pour la décision du différend, de la situation financière de cette corporation, de sa capacité de faire face aux obligations additionnelles qui lui peuvent résulter de la sentence et des impôts qui grèvent déjà ses contribuables. »

Cette loi est, à juste titre, disparue depuis longtemps du décor politique québécois et de l'environnement légal.

Il apparaît pour le moins étonnant, voire stupéfiant, que l'actuel gouvernement libéral veuille en quelque sorte la faire revivre et qu'il accepte de s'inspirer d'une loi jugée rétrograde, adoptée par un gouvernement ultra conservateur, il y a plus de 70 ans, à une époque où les Chartes des droits et libertés étaient inexistantes.

Cela étonne d'autant plus que tous les gouvernements qui ont succédé au régime Duplessis, tous partis politiques confondus, ont cherché non seulement à s'en démarquer, mais à s'en dissocier, particulièrement dans le domaine des relations du travail.

Sur le plan des principes, la Fraternité estime tout à fait inacceptable que ce soit le ministre des Affaires municipales et non le ministre du Travail qui soit responsable de la présentation du projet de loi 110. Bien entendu, cette position n'est en rien reliée à la personne du ministre mais à la fonction elle-même.

Il apparaît comme étant tout aussi inacceptable que le ministre des Affaires municipales soit désigné comme étant le responsable de l'application de la loi et que le ministre du Travail soit relégué au rang de « simple consultant ».

Depuis l'adoption en 2015 de la *Loi regroupant la Commission de l'équité salariale, la Commission des normes du travail et la Commission de la santé et de la sécurité du travail et instituant le tribunal administratif du travail*, le Québec se retrouve comme étant la seule province du Canada où il n'y a pas de Commission des relations de travail.

Voilà que maintenant, le ministre du Travail se voit écarté de la responsabilité relative à l'application d'une loi qui porte essentiellement sur la négociation et le renouvellement de conventions collectives, alors que depuis 1964, c'est lui qui en était le responsable même s'il s'agissait du secteur municipal. Le ministre du Travail se voit désormais relégué au rang de simple consultant ainsi que cela vient d'être mentionné.

Sommes-nous en train d'assister à une à une forme de déresponsabilisation plus ou moins lente du ministère du Travail ou à une modification du rôle historique que le ministère a joué au Québec depuis plus de cinquante ans en le reléguant au rang de simple statisticien ? La Fraternité s'inquiète du changement proposé.

Le ministre des Affaires municipales est le ministre des municipalités. Que dirait-on, si dans le secteur privé, c'est le ministre de l'Industrie et du Commerce qui se voyait attribuer la responsabilité de la supervision des négociations des conventions collectives ?

Les questions reliées au travail sont pourtant importantes et par nature explosives. La paix des relations industrielles en dépend. L'interlocuteur le mieux placé pour superviser l'environnement du travail demeure le ministre du Travail. Celui-ci est un agent « neutre », ce que n'est pas le ministre des Affaires municipales en ce qui concerne les relations du travail. Lorsqu'il s'adresse aux parties syndicales et patronales, cette neutralité affichée et établie du ministre du travail est susceptible de faire la différence.

La mission du ministère du Travail est conforme aux attentes des parties et respectueuse des règles propres au maintien de la paix dans les relations industrielles.

Cette mission, qui consiste à favoriser l'établissement ou le maintien de relations harmonieuses entre les employeurs et les salariés ou les associations qui les représentent, n'est pas celle du ministère des Affaires municipales.

Encore une fois, il convient de rappeler que la législation sur les questions reliées au travail est le fruit d'une longue et patiente évolution et qu'il est préférable de s'abstenir de modifier l'état du droit ou de la législation si aucun motif impérieux ne le justifie.

La Fraternité estime donc qu'il n'y a aucune raison valable justifiant les modifications suggérées dans le projet de loi 110. La Fraternité est totalement opposée à ce que le ministre des Affaires municipales soit substitué au ministre du travail sur les questions qui concernent les relations du travail dans le secteur municipal.

La Fraternité s'oppose également à ce que le critère de la capacité de payer ou celui relié à la richesse de la municipalité soit introduit dans la législation. Ce critère que l'on retrouve dans le projet de loi 110 dans les articles 1 et 17 a fait l'objet de nombreuses critiques partout au Canada.

Il s'agit d'un facteur secondaire d'appréciation et il faut bien constater qu'il présente peu d'intérêt en termes d'équité, s'agissant ici de municipalités. Cela s'explique très bien comme le souligne l'arbitre Guy Dulude, dans le différend opposant la Ville de Trois-Rivières à ses policiers alors qu'il citait avec approbation le témoignage d'un expert, en l'occurrence Pierre Harvey :¹

« Reconnaissant que la capacité de payer était le critère ultime lorsqu'il s'agit d'une entreprise privée, le témoin expert affirmait que ce critère nous filait entre les doigts lorsque l'employeur est du domaine public, compte tenu de l'antériorité des dépenses sur les recettes ainsi que du caractère discrétionnaire des ressources. » (notre soulignement)

Le critère de la capacité constitue un critère flou et subjectif. Comme le fait remarquer l'arbitre Augustus Richardson, dans une affaire récente opposant les policiers de la Ville de Springhill, en Nouvelle-Écosse, à leur employeur² :

« [20] An employer's ability to pay would in my view play a role in private sector bargaining. In the private sector an employer's ability to pay can be measured by objective criteria. The employer has fixed and operating costs that can be measured. Its ability to generate revenue and profit is dependent upon its costs as well as the price it can charge for its products or services. Those are in turn dependent upon the state of the market operates within, the strength of its competitors and the willingness of its customers to pay the prices it charges or go elsewhere. The task of measuring the impact of an proposed wage increase is not easy but it is not impossible. Indeed, it is one that unions themselves will undertake and will use to guide them in their negotiating strategy. A union confronted with an employer who says that it cannot pay the increase demanded without going under will by times modify its demands—or even grant significant concessions. With that real world example in mind an

¹ *Association des policiers et pompiers inc de la cité de Trois-Rivières et Ville de Trois Rivières*, sentence arbitrale de différend, Me Guy Dulude, 30 octobre 1975, pages 7 et 16 ;

² [2013] CanLII 4617 (NS LA) ;

interest arbitrator in the private sector may be more willing to consider and take into account an employer's ability to pay when determining what an appropriate result might be.

*[21] **The case is different in the public sector for two main reasons.** First, and as noted by Martin Teplitsky (cited in the Newfoundland (Treasury Board) case at para.14), ability to pay:*

*« ... is not, in the ordinary sense of the words, a matter of ability to pay. Public sector employers always have the ability to pay through the use of the taxing power directly or indirectly. **In the public sector ability to pay means simply that the employer for reasons which are often political, does not want to pay.** Politicians do not want to raises taxes or cut services or lay off employees. However, although no one is in favour of raising taxes or of cutting services or of laying off employees, these are the difficult choices which politicians are elected to make. »*

[22] The second reason the ability to pay plays out differently in the public sector is that the services provided by public sector employees are not generally subject to the same profit/loss analysis that applies in the market economy of the private sector. The services are considered necessary for the public's well-being. »

Bien entendu, la capacité de payer des citoyens et le niveau des taxes qu'ils doivent payer constituent une préoccupation légitime. Mais sans droit de regard sur les choix politiques des élus municipaux et sur les coûts qu'ils engendrent, le critère de la capacité de payer peut rapidement devenir un piège pour les employés.

La sanction appropriée aux problèmes budgétaires qui résultent des mauvais choix politiques appartient aux électeurs. Le salaire des employés ne doit pas en être tributaire. Un salaire est juste et raisonnable où il ne l'est pas.

Une municipalité peut donc être plus ou moins riche ou plus ou moins pauvre selon sa capacité à générer des revenus dont la grande partie provient normalement de la taxation foncière. Mais c'est elle, dans l'exercice de sa discrétion, qui décide de l'offre de services.

S'il n'appartient pas au tribunal d'arbitrage de différend de dicter à une municipalité le volume, la catégorie, le niveau ou la qualité des services qu'elle offre à ses citoyens, la municipalité doit accepter en retour le principe qu'elle a le devoir de payer ses employés en fonction des règles qui servent normalement à la détermination des salaires.

De telle sorte qu'avant de se lancer dans de nouvelles dépenses, la municipalité a le devoir d'être prudente dans ses prévisions budgétaires.

L'arbitre Richardson ajoutait avec à propos ce qui suit à ce sujet :

« However, although no one is in favour of raising taxes or of cutting services or of laying off employees, these are the difficult choices which politicians are elected to make. »

...

[23] These two points mean that if an interest arbitrator were to place great weight on the ability to pay he or she would be drawn into questions of social policy and analysis that are best left to politicians. For example, in case before me part of Springhill's budgetary problem appears to stem from its decision to buy two new fire trucks, or to implement improvements in its water and sewage system, or to refrain from enforcing its tax collection obligations. »

(le soulignement est le nôtre)

En somme, dans les services publics, le critère applicable dans la jurisprudence canadienne est le suivant :

« As Arbitrator Shime noted in the British Columbia Railway Company case at p.8, "if the community needs and demands the public service, then the members of the community must bear the necessary cost to provide fair and equitable wages and not expect the employees to subsidize the service by accepting substandard wages." This does not mean that the public sector employer must be the best employer in the community—rather, it should be "a good employer and also be seen as a fair employer: »

ibid, p.7.

Pourquoi devrait-il en être désormais autrement au Québec ?

Les extraits ci-haut reproduits ne sont pas le fruit de la pensée magique ni l'apanage de personnes déconnectées des réalités. Il ne s'agit pas non d'élucubrations émanant d'individus peu crédibles.

Ces propos, qui représentent l'état du droit sur la question au Canada, ont été énoncés par des experts dans le domaine de la rémunération, et ont été repris à diverses reprises dans le cadre de travaux effectués à la demande des gouvernements québécois au cours des 35 dernières années.

Un premier groupe de travail s'est en effet penché sur le processus d'arbitrage du différend en 1980, le « comité Larouche », puis il y eut la « Commission Parizeau » et la « Commission Beaudry » en 1985, le « comité Lemieux » en 1991, le « comité Gabrièle » en 1992 et le « comité Boivin » en 1995.

Plus récemment, en 2012 et 2013, un comité de travail constitué conjointement par le Ministère du Travail (MTRAV) et le Ministère de la Sécurité publique (MSP), a réuni les intervenants du milieu policier-pompier. Ce comité avait comme objectif, celui d'évaluer, de concert avec les intervenants du monde municipal, le processus d'arbitrage, en vue d'y apporter des améliorations, le cas échéant.

Les travaux de ce comité, qu'on pourrait désigner sous l'appellation « comité Thérien-Morency », ont permis de rallier tous les intervenants du monde municipal et de dégager un consensus qui devait certes conduire à des modifications législatives, mais sans que les fondements du processus actuel d'arbitrage des différends ne soient modifiés.

Ce qui étonne, c'est que ce consensus, au demeurant contemporain, ait été balayé du revers de la main et que, sans étude, ni rapport, ni explications autres que celles qui résultent de l'agenda politique, le gouvernement libéral ait déposé l'actuel projet de loi 110. Cette façon d'agir se compare dangereusement à un exercice révisionniste et populiste, auquel ont habituellement recours des gouvernements d'un autre type et d'une autre époque ainsi qu'on l'a vu plus haut.

La Fraternité reviendra donc plus loin sur les recommandations de ce comité. Il convient tout de même de citer quelques extraits contenus dans les rapports des susdits comités tout en précisant immédiatement qu'au cours des trente-cinq dernières années, aucun comité n'a recommandé que le critère de la capacité de payer ou que le critère relié à la richesse des municipalités puisse servir dans la détermination des salaires des policiers ou des pompiers.

La commission Parizeau dira en 1985 ce qui suit sur le critère de la capacité de payer :

« De tels critères ne sont guère opérationnels et on voit mal comment on pourrait s'en servir pour encadrer les décisions du tribunal d'arbitrage. La capacité de payer du contribuable est une donnée dont le moins que l'on puisse dire est qu'elle change avec le temps. Il y a au moins un siècle que cette capacité de payer est invariablement sur le point d'être atteinte. »

(Rapport Parizeau, page 237)

De son côté, en 1995, soit dix ans plus tard, le Comité Boivin émettra des commentaires semblables, mais encore plus explicites :

« ... nous ne pouvons accepter qu'en matière de sécurité publique, le niveau de salaire ou les conditions de travail des fournisseurs de service soient dictés, du moins principalement, par la richesse de la municipalité. S'agissant des services policiers de base, en quoi devrait-on accepter qu'un policier travaillant à Montréal soit, pour cette raison, moins rémunéré que son collègue exerçant le même métier à Sillery ? »

(page 58)

...

« D'ailleurs, comment pourrait-on parvenir à tenir compte de ces critères lorsqu'on a affaire à un regroupement des services policiers ... »

...

« ... nous voyons dans cette suggestion un réel danger de placer les arbitres en situation où ils devront tenir compte, et parfois même dicter des choix politiques. Pourront-ils, par exemple, critiquer le fait qu'une municipalité, en investissant dans la construction d'un aréna ou l'aménagement d'un parc, se soit volontairement placée en situation de ne pouvoir payer correctement ses pompiers ou policiers et imposer, même au prix d'une augmentation de taxes, le versement d'une augmentation de salaire ? » (page 58)

Il convient finalement de souligner qu'en 2013, soit il y a à peine trois ans, le Comité Thérien-Morency, auquel se sont ralliés tous les intervenants du monde municipal, s'est abstenu de toute forme de recommandation sur l'opportunité d'ajouter d'autres critères à ceux existants déjà dans le Code du travail.

La Fraternité souligne que les dernières modifications apportées au Code du travail concernant l'arbitrage de différend en milieu policier-pompier sont intervenues en 1996.

Sur les critères que les arbitres devaient prendre en compte dans la détermination de la rémunération, on a retenu les trois critères suivants, critères par ailleurs déjà établis dans la jurisprudence arbitrale : le critère de l'équité externe, le critère de l'équité interne et le critère relatif aux perspectives salariales et économiques du Québec.

Au plan statistique, il y a lieu de préciser qu'en 1996, il y avait plus de 150 corps de police municipaux au Québec.

L'objectif syndical relatif à l'uniformisation des salaires amorcé au cours de la décennie 1970 et qui s'est poursuivi au cours des deux décennies suivantes avait déjà pour ainsi dire fait son œuvre, ce qui fait en sorte que les causes ayant donné lieu à des augmentations plus « rapides » ou plus importantes entre 1970 et 1990 avaient pour ainsi dire disparu à la fin du millénaire.

De plus, le remplacement des corps policiers au cours des années 1990 par la Sûreté du Québec a provoqué des litiges importants sur les conditions de travail applicables, notamment en ce qui concerne les régimes de retraite, non pas en raison de l'intégration des policiers municipaux au sein de la Sûreté, mais en raison de la position des municipalités qui s'opposaient à améliorer le sort d'employés qui ne seraient plus à son emploi dans l'avenir. Ceci explique en partie le nombre de différends qui ont été portés à l'arbitrage durant cette période.

Durant la période 1993-2012, les municipalités et les syndicats policiers ont renouvelé, par entente négociée, 114 conventions collectives. Durant la même période, 83 sentences arbitrales ont été rendues en milieu policier (voir rapport Thérien-Morency).

La proportion des conventions collectives renouvelées par entente durant l'ensemble de la susdite période est donc de l'ordre 58 % en milieu policier.

On observe cependant que depuis l'an 2000, le recours à l'arbitrage de différend en milieu policier a considérablement diminué.

Ainsi, durant la période 2000-2015, il y avait 31 corps de police. Soixante-quatorze (74) conventions collectives ont été renouvelées par entente intervenue entre les parties alors que douze sentences arbitrales ont été rendues.

Entre 2000 et 2015, la proportion des ententes négociées est donc passée à 86 %.

Selon la Fraternité, plusieurs facteurs expliquent ce revirement : l'uniformisation des conditions de travail réalisée au cours des trois dernières décennies, le regroupement de divers services de police en régie ou autrement, la réforme de la carte policière et les fusions municipales survenues en 2002 de même que la réduction du nombre de corps de police municipale qui est ainsi passé de plus de 150 qu'il était en 2000, à 31 aujourd'hui.

En ce qui concerne plus particulièrement les policiers de Montréal, il y a eu dans la période 1980-2014, douze conventions collectives, ce qui couvre une période de près de trente-cinq ans.

Au cours de cette période, dix conventions collectives ont été conclues par entente entre les parties, ce qui couvre une période de 28 ans.

Au cours de la même période, deux conventions collectives ont été imposées par sentence arbitrale, l'une couvrant la période 1985-1986 et l'autre couvrant la période 2007-2010.

La proportion des ententes librement convenues durant cette période de trente-quatre ans représente donc 82 % du temps pendant lequel celles-ci étaient applicables et 84 % du nombre des conventions collectives applicables.

Il appert donc clairement que la plupart des différends en milieu policier se règlent par la négociation. L'arbitrage demeure l'exception.

La Fraternité soulève donc à nouveau la question qu'elle posait au début de ce mémoire :

*« Il faut donc se demander à juste titre, si l'exercice
présentement en cours constitue une réponse
adéquate à une problématique qui nécessite
l'intervention du législateur. »*

LA MÉDIATION OBLIGATOIRE ET DISTINCTE DE L'ARBITRAGE

Le projet de loi 110 propose d'instaurer une médiation obligatoire, à défaut de règlement dans les 120 premiers jours de la phase de médiation (article 4 à 8).

Cette proposition est étonnante à un double point de vue.

La Fraternité estime en premier lieu que cette phase de la négociation est tout à fait inutile, dans le contexte policier-pompier particulièrement en raison du fait qu'en cas d'impasse, le différend se règle ultimement dans le cadre de l'arbitrage du différend.

Dans un tel contexte, il n'est pas surprenant que la médiation ait été constamment perçue comme une étape additionnelle qui retarde indûment la résolution du conflit et qui a pour effet de gonfler les coûts de la négociation.

Déjà, dans le rapport qu'elle produisait le 31 octobre 1985, la Commission Beaudry mentionnait ce qui suit :

« ... la fonction de conciliateur a été considérablement revalorisée quand on a amendé la législation de façon à ce qu'un conciliateur soit assigné à un conflit parce que quelqu'un souhaite sa présence. Tout automatisme risquerait de dévaloriser sa fonction et son efficacité ».

(Rapport Beaudry, 31 octobre 1985, page 202)

En second lieu, la Fraternité comprend difficilement la base ou le fondement d'une telle proposition qui a connu un sort lamentable dans le passé.

Le « comité Boivin » recommandait en effet en 1995 de mettre fin à la médiation obligatoire qui était en vigueur à l'époque et de la remplacer par une médiation volontaire (Rapport Boivin, 12 décembre 1995, page 54).

Dans son rapport, le Comité Boivin résume la position des médiateurs entendus devant le comité, comme suit :

« S'agissant de l'intervention médiatrice, l'opinion des médiateurs est tranchée : la médiation obligatoire n'a absolument rien changé, si ce n'est qu'elle a ajouté à la durée de l'ensemble du processus menant à la sentence arbitrale. (Page 15)

...

Appelés à suggérer ce qui leur semblerait être le meilleur moyen d'améliorer le mécanisme actuel d'arbitrage, les médiateurs ont spontanément insisté sur le retour à la médiation volontaire ... » (Page 16)

Puis le « comité Boivin » conclut comme suit sur cette question :

« On nous a convaincus de l'inutilité de maintenir la phase obligatoire de médiation, préalablement à l'arbitrage. » (Page 54)

Bref, l'exercice de la médiation obligatoire a déjà été tenté, mais son succès, à tout le moins mitigé, a amené le législateur à retirer la médiation obligatoire.

Quel « épiphénomène » serait donc survenu dans l'intervalle, que tout le monde ignore, mais qui aurait eu pour effet de modifier la situation au point de réintroduire la médiation obligatoire en milieu policier-pompier ?

La Fraternité estime que la médiation obligatoire suggérée dans le projet de loi 110 ne fera qu'alourdir le processus, sans gain réel, augmentant inutilement les coûts et retardant d'autant le règlement du conflit.

Ceci explique cela. Il ne faut donc pas se surprendre que les parties n'aient jamais recours à la simple médiation, dans le cadre des règles actuelles.

Par contre, un concept relativement nouveau semble faire ses preuves et connaît un certain élan depuis quelques années : la médiation-arbitrage. Ce concept sera examiné plus à fond un peu plus loin lorsqu'il sera question du Comité Thérien-Morency.

En conclusion, en dehors de ce cadre où l'arbitre agit à la fois comme médiateur, la Fraternité soumet que la médiation ne devrait pas être imposée et qu'elle devrait demeurer un instrument essentiellement volontaire.

LA CRÉATION D'UN TRIBUNAL « PERMANENT »

Le projet de loi prévoit le remplacement du mécanisme actuel d'arbitrage du différend par l'établissement d'un nouveau type de juridiction, appelé « conseil de règlement des différends » (article 9).

La Fraternité estime que la création d'un tribunal composé de six personnes pour disposer de l'ensemble des différends en milieu policier-pompier au Québec n'est pas de nature à susciter la confiance des parties.

Dans les circonstances, la Fraternité est en total désaccord avec le processus décisionnel suggéré par le gouvernement. Ce processus ne peut constituer un palliatif valable au droit de grève.

Il est en effet impensable de croire un seul instant que les policiers et les pompiers feront confiance à un tel processus décisionnel.

Une juridiction composée des mêmes personnes, qui dispose des conditions de travail de l'ensemble des pompiers et des policiers municipaux du Québec sera très rapidement « étiquetée » dès ses premières décisions. Si cette jurisprudence était favorable aux municipalités, elle sera forcément susceptible d'amener les salariés et leurs syndicats à croire que les dés sont pipés à l'avance, que tout espoir de faire fléchir le conseil dans le sens de leurs aspirations légitimes est vain et qu'en conséquence, l'arbitrage de leur différend n'est pas une solution digne de confiance au règlement de leur conflit.

Or, le règlement d'un différend n'est pas de la même nature que le règlement d'un conflit de droit. Cette démonstration n'est pas à faire tant elle est évidente.

Commentant une demande de l'U.M.Q. visant la constitution d'un tribunal permanent d'arbitrage, le « comité Gabrièle » mentionnait ce qui suit :

*« Il nous semble toutefois que le remède suggéré comporte le risque de conduire, **à court terme**, à une stagnation de la jurisprudence et, qui sait, peut-être même à des décisions qu'on transposerait d'un dossier à l'autre sans égard aux particularités de chaque cas. Cela irait, **à n'en pas douter**, à l'encontre même des principes qui sous-tendent le processus arbitral, tout comme la volonté d'autonomie des municipalités elles-mêmes. (Soulignés de nous)*

(Rapport Gabrièle, 27 mai 1991, page 65)

Face à une demande semblable, le « comité Boivin » en rajoutait :

« Nous ne croyons pas que le renvoi des différends à un tribunal permanent apporterait un correctif adéquat au problème des effets d'entraînement d'une sentence arbitrale à une autre. On considère parfois cet élément comme une lacune du système actuel, mais on peut également craindre qu'avec l'intervention d'un tribunal permanent, il s'établirait, à moyen terme, quelques courants jurisprudentiels bien tracés et desquels il serait difficile de sortir, étant donné la permanence et le nombre réduit de juges. »
(Soulignés de nous)

(Rapport Boivin, 12 décembre 1995, page 49)

On en arrivera rapidement à croire que le gouvernement a créé de toute pièce une juridiction d'exception, à caractère politique, non seulement en raison du petit nombre de décideurs et du fait que ce sont les mêmes personnes qui en feront partie, mais aussi en raison du processus de désignation applicable.

Une fois nommés, les membres de cette juridiction auront le loisir de disposer, à leur guise, dans le cadre d'une parfaite uniformité, de l'ensemble des différends.

Sauf erreur, même le régime Duplessis n'a jamais osé s'aventurer sur un terrain aussi glissant dans le domaine des relations du travail.

Cela ne sera pas sans effet sur le processus de négociation lui-même.

En connaissant à l'avance la position de ce Conseil, le rapport de force des syndicats, qui devrait exister dans le cadre d'une véritable négociation, sera à toutes fins pratiques affaibli, voire inexistant, alors que celui des municipalités en sortira renforcé, forçant les syndicats à accepter des compromis auxquels ils n'auraient jamais consenti dans un contexte normal, respectueux des principes et des règles relatives au droit d'association.

Dans le contexte des dispositions actuelles du projet de loi 110, le Conseil de règlement des différends ne constitue pas un palliatif au retrait du droit de grève. Ce conseil ne remplit pas les conditions requises pour être valides au plan constitutionnel.

La proposition gouvernementale est dangereuse parce qu'elle est susceptible de provoquer une situation explosive. Il ne serait pas sage que le gouvernement y donne suite.

LA DÉSIGNATION DES MEMBRES DU CONSEIL

Le conseil serait minimalement composé de deux formations de 3 membres chacune, dont un avocat qui agit comme président (article 10).

Ces personnes seraient ainsi nommées par le gouvernement, sur la recommandation du ministre des Affaires municipales.

Elles seront par ailleurs choisies parmi les personnes jugées aptes à agir à ce titre par décision du gouvernement, mais en tenant compte de la recommandation d'un comité de sélection formé encore une fois par le gouvernement, mais agissant selon les conditions qu'il détermine. Bien entendu, rien dans le projet de loi 110 ne mentionne les conditions requises.

En outre, les membres du comité de sélection choisissent les personnes qu'il entend recommander en « favorisant », sans y être tenu, les personnes qui jouissent d'une expérience « reconnue » dans le domaine municipal ou économique, sans que personne ne sache ce que l'on doit entendre par « expérience reconnue ».

Le domaine municipal est par ailleurs un domaine bien vaste tout comme le domaine économique !

La désignation des membres de cette juridiction d'exception soulève de graves questions. Celles-ci portent sur l'indépendance de ses membres et sur leur capacité à disposer des différends qui leur seront confiés, en toute justice et équité. Elles mettent en cause la confiance des parties à son endroit et l'équilibre nécessaire à la validité du processus décisionnel.

Dans sa forme actuelle, le tribunal d'arbitrage d'un différend est présidé par un arbitre spécifiquement choisi par les parties ou, à défaut d'entente sur sa désignation, par le ministre, à même une liste dressée paritairement par les associations représentatives.

Pourquoi modifier cette formule qui favorise l'acceptabilité du processus et la confiance des parties.

Dans l'affaire S.C.F.P. c. Ontario (ministre du travail) [2003] 1 R.C.S. 539, la Cour Suprême du Canada mentionnait ce qui suit :

*« L'arbitrage en matière de relations du travail en tant que mécanisme de règlement des différends repose **traditionnellement et fonctionnellement** sur le consentement, l'arbitre étant choisi par les parties ou*

étant acceptable par chacune d'elles. » (Soulignés de nous) (Paragraphe 109)

L'un des membres du conseil devra posséder une expérience en économie. Ceci favorisera certainement la considération du critère économique.

Mais jusqu'à quel point, s'agissant d'un critère qui doit être apprécié en fonction de la règle de l'équité ? Qu'en est-il des autres aspects d'une convention collective en milieu policier ? Quelle sera son expérience dans le règlement des conflits de travail ?

Un autre membre du conseil devra posséder une expérience reconnue dans le domaine municipal. Mais quelle sera son expérience du milieu policier lui-même ? Qu'arrivera-t-il lorsque ce membre sera issu du milieu patronal ?

Ces personnes n'agiront pas à titre de simples conseils auprès du président. Elles participeront au processus décisionnel lui-même, à titre de décideur.

La confiance envers le processus décisionnel en sera certainement affectée.

L'arbitrage avec assesseurs

La Fraternité estime essentiel à la crédibilité du processus qu'il y ait un représentant de chaque partie sur un tribunal d'arbitrage de différend, en l'occurrence un assesseur comme c'est le cas dans le cadre de la législation actuelle.

Normalement, une partie qui désigne un assesseur choisit une personne qui connaît bien le milieu policier, son fonctionnement, son mode opérationnel. Cette personne est en mesure de reconnaître les véritables enjeux. Mieux que quiconque, cette personne peut conseiller l'arbitre.

D'autre part, il y a dans tout délibéré, une forme de négociation. Il n'est pas rare que l'assesseur patronal et l'assesseur syndical, orientés par les commentaires de l'arbitre, en viennent à des compromis, souvent même après avoir consulté leurs mandants.

Quel que soit le type de tribunal qui doit trancher des différends, il doit y avoir des représentants des parties, choisis par elles, qu'on les appelle arbitre ou assesseurs. En outre, le président doit continuer à être désigné selon la formule actuelle. Il en a toujours été ainsi depuis 1964. La Fraternité estime essentiel à la crédibilité du processus décisionnel qu'il en soit encore ainsi.

LES CRITÈRES DE DÉCISION

L'article 17 du projet de loi propose huit critères que le conseil de règlement des différends devra prendre en compte.

À ces 8 critères s'ajoutent ceux découlant de l'article 1 qui énonce les principes qui « *doivent guider en tout temps la détermination des conditions de travail* » dans le secteur municipal, notamment ceux des alinéas 3 et 4.

LES ALINÉAS 3 ET 4 DE L'ARTICLE 1

Tel que rédigé, l'alinéa 3 de l'actuel article 1 pourrait être interprété comme ayant pour effet de prioriser l'équité interne au détriment de l'équité externe puisque celle-ci n'est pas reprise dans le cadre de l'article 1. Les municipalités ne rateront pas l'occasion de le plaider. Si une telle interprétation était retenue, il va de soi qu'elle serait susceptible d'affecter la validité du processus au regard des règles applicables en droit constitutionnel. Le gouvernement a la responsabilité de ne pas prendre un tel risque.

De la même manière, tel que rédigé, l'alinéa 4 dudit article 1, pourrait être interprété comme ayant pour effet d'empêcher la négociation d'un plancher d'emplois, de fixer les règles de dotation, de promotion, de transfert, de mutation ou de rétrogradation. Une telle interprétation pourrait également empêcher un tribunal de fixer les règles relatives à la gestion des effectifs en matière de santé et de sécurité au travail.

Toutes ces matières ont constitué, en tout temps, des matières négociables et qui de fait ont été négociées. Les enjeux entourant la protection de l'emploi, l'intégrité de l'unité de négociation, la dotation de personnel, la gestion des effectifs, la charge de travail, la sécurité du travail, sont des enjeux importants qui influencent considérablement les conditions de travail des policiers.

Empêcher la négociation de ces conditions de travail violerait la liberté d'association et le droit des travailleurs de poursuivre leurs objectifs collectifs.

Les villes réclamaient le pouvoir de décréter. Elles en obtiendraient ainsi une partie importante.

Il est impérieux que le gouvernement modifie sa position et retire purement et simplement les alinéas 3 et 4 du projet de loi 110.

Ces dispositions sont non seulement mal écrites mais elles sont tout à fait inutiles. Toutes les conventions collectives en milieu policier et pompier comportent des clauses relatives

aux droits de gérance qui prévoient expressément qu'il est de la responsabilité de l'employeur de gérer ses effectifs.

De la même manière que l'État n'a rien à faire dans la chambre à coucher des citoyens, l'état ne doit pas se mêler de ce qui est important ou utile dans une convention collective. Outre les questions reliées à l'ordre public, ceci est du ressort exclusif des parties

LES HUIT CRITÈRES DE L'ARTICLE 17

Le « Comité Beaudry », la « Commission Parizeau », le « Comité Lemieux » ont tour à tour été saisis de demandes de la part des municipalités qui souhaitaient que des critères semblables à ceux de l'article 17 soient introduits dans le Code du travail dans le cadre de l'arbitrage du différend.

Le Comité Beaudry a ainsi répondu à ces demandes :

« ... on propose de rendre plus précis et plus impératifs des critères tels que : les politiques gouvernementales, la situation économique, la capacité de payer de la municipalité, les conditions du marché du travail local ou régional et les conditions de travail des autres salariés de la même municipalité. »

...

« Il n'y a nul doute que ces propositions reflètent les frustrations qu'on éprouve envers un mécanisme d'arbitrage aboutissant à une décision finale et exécutoire qui se veut un substitut à l'arrêt du travail, à l'épreuve de force, comme moyen de trancher les conflits d'intérêt. »

(le soulignement est le nôtre)

« Il nous apparaît manifestement difficile d'apprécier ces diverses propositions sans entrer de plein pied dans l'appréciation des différends eux-mêmes. Ces propositions soulèvent en effet des questions qui touchent à la substance des différends. » (Souligné de nous)

(Rapport Beaudry, page 211)

La « Commission Parizeau » pour sa part répondra comme suit :

« On a souvent soulevé devant la Commission que les décisions des arbitres devraient tenir compte soit de la capacité de payer, soit des conditions de travail fournies aux autres employés de la même municipalité.

*De tels critères ne sont guère opérationnels et on voit mal comment on pourrait s'en servir pour encadrer les décisions du tribunal d'arbitrage. **La capacité de payer du contribuable est une donnée dont le moins que l'on puisse dire est qu'elle change avec le temps. Il y a au moins un siècle que cette capacité de payer est invariablement sur le point d'être atteinte.***

Quant à établir un rapport entre ce qu'une municipalité doit payer à ses policiers et paient à ses employés de bureau ou à ses ouvriers, il s'agit d'un principe qu'il est malaisé d'utiliser comme critère strict. Le métier de policier est un métier spécialisé qui exigera nécessairement un salaire comparativement beaucoup plus élevé par rapport à celui des employés de bureau ou à celui des journaliers dans les régions où les salaires sont généralement bas, que dans les régions où ces derniers sont élevés. On réagirait de même à l'égard des conditions de travail que les municipalités feraient à des ingénieurs ou à des comptables. »

(Rapport Parizeau, page 237)

Pour sa part, le « Comité Lemieux », saisi des mêmes demandes en 1991, en dira ce qui suit :

« En plus des motifs déjà mis de l'avant par le Comité Parizeau, le Groupe de travail considère que plusieurs raisons militent contre la suggestion d'encadrer de façon précise le processus décisionnel. En premier lieu, il nous semble qu'une telle proposition ne favorise nullement la responsabilisation des parties, pas plus qu'elle ne contribue à valoriser le processus de négociation, bien au contraire. » (le soulignement est le nôtre)

...

« ... De plus, il est de l'essence même du processus arbitral que l'arbitre dispose d'une certaine discrétion. Or l'idée de circonscrire cette discrétion par l'élaboration d'une liste de critères décisionnels obligatoires équivaut à dépouiller la fonction de sa particularité. » (le soulignement est le nôtre)

(Rapport Lemieux, page 70)

Un mécanisme d'arbitrage ainsi dépouillé présente peu de valeur. Il ne peut être substitué au droit de grève. Or, c'est précisément le portrait qui se dessine dans le cadre du projet de loi 110.

Et que dire de l'amalgame de ces deux propositions, tribunal permanent et critères décisionnels ? Le « comité Lemieux » s'exprime comme suit à ce sujet :

« Qui plus est, ce statut de simple applicateur de normes préétablies serait d'autant mis en évidence s'il fallait donner simultanément suite à la proposition de création d'un tribunal d'arbitrage permanent. »
(Souligné de nous)

(Rapport Lemieux, page 70)

La suite est toute aussi intéressante :

« Très rapidement se développerait une grille décisionnelle serrée qu'il suffirait, presque mécaniquement, de transférer d'un dossier à l'autre sans même qu'il soit nécessaire, à la limite, qu'une preuve ne soit présentée ; l'arbitre devant, en tout état de cause, impérativement fonder sa décision sur les critères législatifs. Et peut-on aussi se demander quel rôle jouerait l'arbitre placé en situation où il doit trancher lequel, de deux critères prédéterminés, doit l'emporter sur l'autre dans sa décision. (Soulignés de nous)

(Rapport Lemieux, page 70)

Malgré la clause privative prévue à l'article 37 du projet de loi, il est évident que la multiplication de critères décisionnels aura pour effet de multiplier également les pourvois en contrôle judiciaire.

Le « Comité Lemieux » mentionne ce qui suit à ce sujet :

« Un dernier motif milite à l'encontre de cette proposition, celui de la possible augmentation des recours en révision judiciaire des décisions arbitrales. On imagine aisément que la tentation sera forte, pour une partie insatisfaite de la décision, d'invoquer, en révision judiciaire devant la Cour supérieure, que l'arbitre n'a pas pondéré adéquatement les divers critères législatifs, ou tenu compte de l'un d'eux ou ne leur a pas donné la portée qu'il aurait dû leur donner. »

(Rapport Lemieux, page 71)

Un an plus tard, le « Comité Gabrièle » faisait siens les commentaires du « comité Lemieux » sur la question des critères additionnels qui seraient introduits dans le Code du travail. Il opposait un refus catégorique aux demandes des municipalités, à l'exception des critères de l'équité externe et de l'équité interne. Tout au plus le « comité Gabrièle » recommandait-il d'introduire ces deux critères (Rapport Gabrièle, 30 juin 1992, page 18).

De son côté, le « Comité Boivin », recommandait lui aussi d'ajouter les deux susdits critères relatifs à l'équité de même que celui portant sur « *la situation et les perspectives salariales et économiques du Québec* », recommandations qui ont finalement été retenues par le législateur (Rapport Boivin, 12 décembre 1995, page 63).

Le « Comité Boivin » a cependant opposé un refus catégorique à la demande des municipalités d'ajouter le critère relatif à la capacité de payer ou à la richesse de la municipalité concernée :

« En second lieu, nous avons constaté, sans nous en offusquer, la tendance à la normalisation des salaires. Or, comme l'introduction de critères obligatoires à saveur locale ou régionale contreviendrait à cette tendance, proposer qu'on s'engage dans cette voie serait synonyme de décrier un phénomène contre lequel nous ne nous élevons pas. »

(Rapport Boivin, page 57)

Effectivement, il a fallu plus de cinquante ans au milieu policier pour rayer de la carte les disparités salariales qui prévalaient avant que les associations policières ne se regroupent en fédération et se dotent de services dédiés à la défense de leurs membres. Aujourd'hui, les conditions de travail sont sensiblement les mêmes dans tous les corps de police, à quelques variantes près.

Les policiers municipaux font le même travail, partout en province. Il n'y a pas de raison qu'un policier soit moins bien rémunéré qu'un autre, à cause de la soi-disant capacité de payer de son employeur (article 17 -1° du projet de loi), ou « *de la situation économique locale* » (article 17-7°).

Les policiers de Mont-Tremblant et ceux de Bromont devraient-ils être mieux rémunérés que ceux de Trois-Rivières ou de Sherbrooke, eu égard à la richesse foncière de la ville où ces policiers travaillent ?

Les policiers sont tous formés à la même école, exécutent les mêmes fonctions de base, sont encadrés par une même loi, sont surveillés par les mêmes organismes, s'exposent aux mêmes dangers, sont des agents de la paix sur l'ensemble du territoire du Québec. Rien ne justifie que leur rémunération soit conditionnée par le critère de la richesse de la municipalité.

Le « Comité Boivin » l'énonce d'ailleurs sans ambages, lorsqu'il écrit :

« ... nous ne pouvons accepter, qu'en matière de sécurité publique, le niveau de salaire ou les conditions de travail des fournisseurs de service soit dicté, du moins principalement, par la richesse de la municipalité. S'agissant des services policiers de base, en quoi devrait-on accepter qu'un policier travaillant à Montréal soit, pour cette raison, moins rémunéré que son collègue exerçant le même métier à Sillery ? »

(Rapport Boivin, page 58)

Le « Comité Boivin » mentionne également ce qui suit :

« D'ailleurs, comment pourrait-on parvenir à tenir compte de ces critères lorsqu'on a affaire à un regroupement des services policiers ... »

(Rapport Boivin, page 57)

Ainsi, les policiers de la Régie de police Richelieu Saint-Laurent verraient-ils leur salaire fixé en fonction de la capacité de payer de la Ville de Sainte-Julie ou celle de Saint-Jean-Baptiste ?

À Montréal, de quelle ville devra-t-on s'inspirer, Westmount ou Montréal-Est ?

De telles distinctions pourraient même aller jusqu'à se demander : « *Le salaire devrait-il être différencié en fonction du poste auquel un policier est rattaché, ou encore en fonction du lieu de patrouille ?* » (Rapport Boivin, page 57)

Les décideurs devront-ils s'interroger sur les choix politiques des municipalités, des choix qui influent directement sur leur capacité de payer, par exemple, construire un temple du hockey avant d'avoir la concession et qu'il faut entretenir aux frais des contribuables ? Le « Comité Boivin » soulève la question, à juste titre :

« ... nous voyons dans cette suggestion un réel danger de placer les arbitres en situation où ils devront tenir compte, et parfois même dictée des choix politiques. Pourront-ils, par exemple, critiquer le fait qu'une municipalité, en investissant dans la construction d'un aréna ou l'aménagement d'un parc, se soit volontairement placée en situation de ne pouvoir payer correctement ses pompiers ou policiers et imposer, même au prix d'une augmentation de taxes, le versement d'une augmentation de salaire ? »

(Rapport Boivin, page 58)

Les arbitres devraient-ils tenir compte des excès de coûts encourus frauduleusement dans des travaux d'infrastructure ?

Comme on l'a vu plus haut, le critère de la capacité de payer est un critère essentiellement subjectif, flou et inéquitable. (Ville de Springhill, Nouvelle-Écosse [2013] CanLII 4617 (NS LA) :

*« [20] **An employer's ability to pay would in my view play a role in private sector bargaining. In the private sector an employer's ability to pay can be measured by objective criteria.** The employer has fixed and operating costs that can be measured. Its ability to generate revenue and profit is dependent upon its costs as well as the price it can charge for its products*

or services. Those are in turn dependent upon the state of the market operates within, the strength of its competitors and the willingness of its customers to pay the prices it charges or go elsewhere. The task of measuring the impact of an proposed wage increase is not easy but it is not impossible. Indeed, it is one that unions themselves will undertake and will use to guide them in their negotiating strategy. A union confronted with an employer who says that it cannot pay the increase demanded without going under will by times modify its demands—or even grant significant concessions. With that real world example in mind an interest arbitrator in the private sector may be more willing to consider and take into account an employer's ability to pay when determining what an appropriate result might be.

[21] **The case is different in the public sector for two main reasons.** First, and as noted by Martin Teplitsky (cited in the Newfoundland (Treasury Board) case at para.14), ability to pay

“... is not, in the ordinary sense of the words, a matter of ability to pay. Public sector employers always have the ability to pay through the use of the taxing power directly or indirectly. **In the public sector ability to pay means simply that the employer for reasons which are often political, does not want to pay.** Politicians do not want to raises taxes or cut services or lay off employees. However, although no one is in favour of raising taxes or of cutting services or of laying off employees, these are the difficult choices which politicians are elected to make.”

[22] The second reason the ability to pay plays out differently in the public sector is that the services provided by public sector employees are not generally subject to the same profit/loss analysis that applies in the market economy of the private sector. The services are considered necessary for the public's well being. As Arbitrator Shime noted in the British Columbia Railway Company case at p.8, **“if the community needs and demands the public service, then the**

members of the community must bear the necessary cost to provide fair and equitable wages and not expect the employees to subsidize the service by accepting substandard wages.” This does not mean that the public sector employer must be the best employer in the community—rather, it should be “a good employer and also be seen as a fair employer:” *ibid*, p.7.

[23] These two points mean that if an interest arbitrator were to place great weight on the ability to pay he or she would be drawn into questions of social policy and analysis that are best left to politicians. For example, in case before me part of Springhill’s budgetary problem appears to stem from its decision to buy two new fire trucks, or to implement improvements in its water and sewage system, or to refrain from enforcing its tax collection obligations. »

(le soulignement est nôtre)

Il y a plusieurs façons de porter atteinte à la liberté d’association et celle que semble retenir le gouvernement dans le cadre du projet de loi 110 apparaît assez flagrante. La Cour suprême dans l’affaire récente de l’Association de la police montée de l’Ontario c. Procureur Général du Canada [2015] 1 RCS 3 l’énonce clairement :

« [72] L’équilibre nécessaire à la poursuite véritable d’objectifs relatifs au travail peut être rompu de maintes façons. Des lois et des règlements peuvent restreindre les sujets susceptibles de faire l’objet de négociation ou imposer des résultats arbitraires. Ils peuvent interdire l’action collective des employés sans offrir de mesures de protection adéquate en compensation et réduire ainsi leur pouvoir de négociation. Ils peuvent rendre impossible la réalisation des objectifs des employés relatifs aux conditions de travail. Ou encore, des lois et des règlements pourraient établir un processus que les employés seraient incapables de contrôler ou d’influencer. Quelle que soit la nature de la restriction, il faut essentiellement déterminer si les mesures en question perturbent l’équilibre des rapports de force entre les employés et l’employeur que l’al. 2d) vise à

établir, de telle sorte qu'elles interfèrent de façon substantielle avec un processus véritable de négociation collective (Health Services, par. 90). »

Lorsque le règlement d'un différend dépend ultimement d'un tribunal d'exception, discrédité à la fois par le nombre de ses représentants et le processus de désignation de ses membres, soumis à la prise en compte d'un nombre considérable de critères, dont la plupart sont écrits de manière à favoriser une partie au détriment de l'autre, le processus ne peut être jugé autrement que de façon extrêmement sévère.

On aura sans doute voulu offrir aux municipalités une faveur en remplacement de la promesse de leur attribuer le pouvoir de décréter les conditions de travail de leurs employés. Le processus retenu n'est pas directement et entièrement le même, mais il demeure tout aussi invalide.

L'arbitrage que l'on impose aux policiers municipaux s'éloigne de plus en plus du modèle accessible à toutes les autres catégories de salariés, suivant les articles 74 à 93 du Code du travail. Il diffère aussi de ce qui s'applique en matière de première convention collective, selon les articles 93.1 à 93.9 du Code du travail.

Plus on s'éloigne de ces modèles, plus le risque est grand de jeter le discrédit sur l'arbitrage comme moyen valable et acceptable de règlement des conflits de travail en milieu policier-pompier.

LES COÛTS

Présentement, les coûts de l'arbitre de différend sont assumés par le ministère du Travail et chaque partie assume les frais et honoraires de l'assesseur qu'elle désigne pour la représenter auprès de l'arbitre.

Cette pratique est en vigueur depuis 1964 à tout le moins.

En ce qui concerne la très grande majorité des associations policières, l'assesseur syndical fait partie du contentieux dont la FPMQ s'est dotée pour la défense de ses membres dans tous les domaines reliés au droit du travail. Les policiers n'ont rien d'autre à déboursier que leur cotisation syndicale et s'ils doivent se soumettre à un arbitrage de différend, ils n'ont pas de déboursés additionnels à faire, sauf pour les témoins experts.

Bref, une telle association policière qui recourt à l'arbitrage de différend n'encourt en principe aucun déboursé, ni pour l'arbitre ni pour son assesseur, sauf pour ses témoins experts.

L'article 35 du projet de loi 110 prévoit que les frais et honoraires des trois membres du conseil de règlement des différends sont assumés à parts égales par les parties.

Les coûts que les associations policières devraient donc désormais assumer équivalent à une personne ressource et demie.

L'article 55 du projet de loi 110 prévoit que le règlement sur la rémunération des arbitres s'applique, jusqu'à l'entrée en vigueur d'un règlement pris en application de l'article 35.

D'une part, le règlement actuel n'intéresse plus personne et il est très difficile de désigner un arbitre qui accepte un mandat à ce tarif. Ce tarif devra donc être revu dans les meilleurs délais. Des discussions sont d'ailleurs en cours à ce sujet.

Bref, alors que le processus actuel ne coûte rien à la plupart des associations syndicales, on leur impose un tribunal spécialisé qui, bien que menotté, n'en sera pas moins très dispendieux.

Une personne ressource et demie représente plusieurs milliers de dollars par jour pour chacune des parties sans compter les frais de déplacement et de séjour.

Si les villes ont les moyens de payer de telles sommes, cela n'est pas le cas des associations syndicales. Les parties ne sont donc pas sur un pied d'égalité.

Pourtant, les frais d'arbitrage continueront d'être assumés par le ministère du Travail pour les autres groupes de travailleurs qui recourent à l'article 79 du Code du travail.

La question liée aux coûts de l'arbitrage est importante. Elle est susceptible d'affecter la capacité des associations de se défendre et de représenter les salariés dans la poursuite de leurs objectifs et de leurs aspirations légitimes.

Cette question se rapporte directement au droit d'association. Encore une fois, elle est susceptible d'interférer avec le processus de négociation.

LA DURÉE DE LA SENTENCE ARBITRALE ET D'UNE CONVENTION COLLECTIVE NÉGOCIÉE

Pour l'ensemble des salariés, incluant les policiers et pompiers, la durée minimale d'une convention collective ou d'une sentence de différend est présentement d'une année (articles 65, 92 et 99.8 du Code du travail).

La durée maximale est de 3 ans dans le cas d'une sentence de différend (articles 92 et 99.8), mais il n'y a pas de maximum dans le cas d'une convention collective négociée (article 65).

Le projet de loi 110 propose une durée minimale de 5 ans pour tous les salariés du secteur municipal, incluant donc les policiers et les pompiers, tant à l'égard d'une sentence de différend (articles 30 et 48) qu'à l'égard d'un règlement négocié (article 51).

Le projet de loi ne prévoit aucune période maximale, même à l'égard d'une convention imposée par décision dans le cadre de l'arbitrage du différend.

La durée d'une convention collective est un enjeu important en négociation. Dans le cadre d'une période économique difficile, les parties ne chercheront pas à se lier pendant une période de temps étendue. Les syndicats, entre autres, voudront limiter les effets négatifs que peut produire une telle période sur les augmentations de salaire.

Lorsque la période est longue, les parties peuvent se retrouver, à l'expiration de la convention collective dans une situation où un rattrapage important doit être effectué. Il est toujours préférable, le cas échéant, que cela ne survienne pas, dans l'intérêt des deux parties.

La Fraternité estime qu'une durée minimale de 5 ans imposée à tous les salariés du secteur municipal ne se justifie aucunement et porte atteinte de façon substantielle à la liberté d'association et au droit de négocier collectivement.

Par ailleurs, en cas d'impasse dans les négociations, les parties qui se voient imposer une convention collective par décision ne sont pas toujours heureuses ou satisfaites du résultat. Il est donc important que la période durant laquelle une convention collective est « imposée » ne soit donc pas trop longue. Une période maximale doit forcément être prévue.

Une convention imposée par un tiers est en soi une limite à la liberté de négocier. Cette limite doit être raisonnable. La durée fait partie de l'équation.

Dans le cadre du projet de loi 110, une convention collective pourrait être imposée aux policiers et aux pompiers pour une durée de 10 ans, les privant ainsi de leur droit de négocier pendant tout ce temps.

Que les parties conviennent par elles-mêmes d'une convention collective de longue durée, c'est leur choix. Mais lorsqu'une sentence arbitrale est imposée, la durée de la convention collective imposée doit être limitée dans le temps. Sinon, cela constituerait une atteinte substantielle à la liberté d'association.

La loi doit donc prévoir une période maximale acceptable lorsque la convention collective est imposée. Celle que le Code du travail contient présentement, soit une période de trois ans, constitue une période de temps raisonnable.

LE PROCESSUS QUI A FAIT L'UNANIMITÉ AU COMITÉ THÉRIEN-MORENCY

La Fraternité estime important de s'attarder aux conclusions et aux recommandations formulées dans le rapport du Comité Thérien-Morency.

D'abord parce que ces recommandations ont été émises il y a à peine trois ans. Elles demeurent donc encore valables en raison notamment de leur caractère contemporain.

Ensuite, ces recommandations sont intéressantes parce qu'elles ont reçu l'aval et l'adhésion de l'ensemble des intervenants du monde municipal. Lorsqu'un consensus est obtenu, celui-ci est toujours préférable et l'emporte sur toute autre forme de solution.

Enfin, parce que les recommandations du Comité ont fait l'objet d'une analyse, d'une réflexion, d'études et de discussions entre les parties. Des experts ont été consultés. Le ministère du Travail a suivi et supervisé la direction des travaux de la Commission.

En un mot comme en mille, les recommandations du Comité Thérien-Morency sont crédibles et susceptibles d'améliorer le processus décisionnel.

La Fraternité estime donc que la direction prise et suggérée dans le cadre des travaux du Comité Thérien-Morency devrait être retenue par le gouvernement en lieu et place du projet de loi 110.

Sous l'égide du MSP et du MTRV, le Comité Thérien-Morency était composé des représentants syndicaux et patronaux du milieu policier-pompier. Ce comité a entamé, en 2012, une réflexion sur les améliorations pouvant être apportées au régime d'arbitrage de différend.

Au terme de ses travaux, le comité est parvenu à dégager un consensus ralliant l'ensemble des intervenants du monde municipal. Il s'agit d'un véritable exploit.

Bien entendu, cela est survenu au printemps 2013, c'est-à-dire bien avant que le monde municipal ne se fasse promettre d'obtenir le pouvoir de décréter.

LES RECOMMANDATIONS

Les parties représentées au « comité Thérien-Morency » ont convenu de rendre obligatoire la médiation-arbitrage qui est présentement facultative (article 97 du Code du travail). Un tel processus est moins formel, moins judiciairisé et moins coûteux qu'un arbitrage conventionnel de différend.

La médiation-arbitrage est apparue aux représentants des intervenants du milieu municipal comme une façon utile, efficace et prometteuse d'améliorer le processus décisionnel.

De fait, avec la participation des assesseurs, l'arbitre devient généralement persuasif dans la phase de médiation. Il récupère la négociation qui a avorté avant qu'il ne soit désigné comme arbitre. L'arbitre joue son rôle en utilisant notamment les assesseurs qui l'accompagnent dans sa démarche. Cela provoque des rapprochements qui peuvent conduire à un règlement complet ou réduire considérablement les enjeux qui devront être arbitrés, le tout dans un contexte informel qui facilite les échanges.

La proposition retenue unanimement par les intervenants du monde municipal comporte des avantages précieux : la déjudiciarisation du processus décisionnel, la réduction des délais et des coûts. Elle a pour effet de favoriser la conclusion d'une entente négociée sur l'ensemble ou sur une grande partie des enjeux.

Ces constats demeurent d'actualité et sont tout aussi utiles aujourd'hui qu'ils ne l'étaient il y a trois ans.

Les parties se sont également entendues sur la durée de la période couverte par la sentence de différend, soit une période de 36 mois à compter de l'échéance de la convention collective précédente.

En ce qui concerne la phase de négociation, les parties se sont entendues pour que celle-ci débute 6 mois avant la date d'expiration de la convention collective.

Au terme de cette période de 6 mois aura lieu la médiation-arbitrage dont il est fait été plus haut et dont la durée se trouve fixée à 3 mois, incluant la période du délibéré.

Bref, les associations représentatives du monde municipal en milieu policier-pompier ont été capables de s'entendre entre elles, sous la supervision du ministère du travail et de trouver des solutions pratiques, simples et mutuellement acceptables sur les points majeurs du processus de négociation et du processus décisionnel.

Le procès-verbal de la dernière rencontre rapporte d'ailleurs à quel point les deux présidents du comité étaient satisfaits des travaux effectués :

*« Mme Thérien affirme aux membres que créer leur propre régime est tout à leur honneur. Elle souligne son appréciation pour le respect dont les membres ont fait preuve aux rencontres du comité tout au long des travaux. **Ces travaux ont donné des résultats intéressants, près des besoins réels des organisations et cette formule est gagnante.***

*M. Morency précise qu'il s'agit là d'un **moment historique dans le domaine de la sécurité publique,***

*lequel amènera une stabilité dans les organisations
policières et pour les pompiers... ».*

CONCLUSIONS

L'encre ayant servi à l'adoption de la Loi 15 sur les régimes de retraite dans le secteur municipal était à peine sèche qu'une autre attaque en règle à l'endroit des travailleurs et travailleuses du secteur municipal était dans les cartons de ce gouvernement.

Malgré les avertissements, malgré la multitude de recours entrepris, malgré le climat malsain qui prévaut depuis deux ans, le gouvernement libéral récidive avec le dépôt du projet de loi 110.

Il le fait à la manière d'un bulldozer sur un chantier de construction, sans même se soucier de savoir si une autre solution, acceptable, raisonnable, se trouvait à portée de main.

Une fois que ce projet de loi aura été adopté, il faudra bien que les élus municipaux se rabattent sur autre chose que les conditions de travail de leurs employés pour justifier leurs déficiences administratives. Il faudra bien également que le gouvernement finisse par respecter les engagements qu'il prend envers les municipalités lorsqu'il conclut un pacte fiscal, plutôt que de faire supporter par les travailleurs les conséquences monétaires qui résultent du bris des engagements pris.

Mais le mal aura été fait. Du moins si le projet de loi 110 est adopté.

Sans aller jusqu'à affirmer que tous les espoirs sont permis, la Fraternité souhaite tout de même que le gouvernement modifie sa position. Elle espère que la bêtise qui résulte de pressions politiques populistes cédera le pas à la raison.

La Fraternité demande au gouvernement de faire marche arrière, de prendre une pause et de considérer les recommandations du Comité Thérien-Morency comme étant la plateforme qui permettra, à la satisfaction de tous, d'améliorer le processus de négociation dans le secteur municipal, au bénéfice des citoyens.

Ces recommandations sont le fruit des travaux effectués par les associations représentatives du monde municipal sous la supervision professionnelle et experte du ministère du Travail. Elles sont le résultat d'un examen approfondi de la situation et d'une analyse de solutions pratiques, réalistes, prometteuses et qui sont mutuellement acceptables.

Au-delà des considérations de petite politique, comment expliquer que le présent gouvernement se soit engagé dans la voie qu'il préconise avec le dépôt du projet de loi 110 sans étude, sans rapport et en rejetant du revers de la main tous les travaux des Comités qui ont été mis sur pied par les divers gouvernements au cours des trente-cinq dernières années ?

La Fraternité estime qu'il n'y a pas de réponse à cette question sinon l'agenda politique du gouvernement et ses promesses envers les élus municipaux.

LE TOUT RESPECTUEUSEMENT SOUMIS

LA FRATERNITÉ DES POLICIERS ET POLICIÈRES DE MONTRÉAL
12 août 2016