CAT - 020M
C.P. – P.L. 110
Régime de
négociation

MÉMOIRE

PRÉSENTÉ PAR

L'ASSOCIATION DES POLICIÈRES ET POLICIERS PROVINCIAUX DU QUÉBEC

À

LA COMMISSION DES INSTITUTIONS

PROJET DE LOI N^{O} 110

LOI CONCERNANT LE RÉGIME DE NÉGOCIATION DES CONVENTIONS COLLECTIVES ET DE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS DANS LE SECTEUR MUNICIPAL

Août 2016

TABLE DES MATIÈRES

1. INTRODUCTION 3

2. ANALYSE 5

2.1 Principes directeurs 7

2.2 Conseil de règlement de différends 7

2.3 Paramètres décisionnels (article 17) 10

3. CONCLUSION 12

1. INTRODUCTION

L'Association des policières et policiers provinciaux du Québec (ci-après, l'« APPQ »), agissant à titre de représentante de plus de 5 400 membres actifs de la Sûreté du Québec (ci-après, la « Sûreté »), tient à remercier la Commission de l'opportunité qui lui est offerte de faire valoir son point de vue concernant l'actuel Projet de loi 110, intitulé : *Loi concernant le régime de négociation des conventions collectives et de règlement des différends dans le secteur municipal* (ci-après, le « Projet »).

D'aucuns ne manqueront certainement pas de se demander quel est l'intérêt de l'APPQ d'intervenir et de livrer ses commentaires à la Commission, dans le cadre d'un projet de loi visant le règlement de différends dans le secteur municipal.

En effet, cette question est tout à fait légitime, d'autant plus que l'APPQ n'est aucunement régie par les dispositions du *Code du travail* relativement au règlement des différends, de même que celles mises de l'avant par le Projet de loi 110, étant donné que l'APPQ et ses membres sont régis par une loi particulière intitulée la *Loi sur le régime syndical applicable aux membres de la Sureté du Québec*[1] *(ci-après, la « LRS »)*.

À titre d'information, nous nous permettons de suggérer au lecteur qu'il serait bien avisé de prendre note qu'actuellement la LRS ne prévoit pour l'arbitre chargé de trancher à d'éventuels différends, lors du renouvellement d'un contrat de travail avec l'APPQ, qu'un pouvoir de simple recommandation au gouvernement.

Toutefois, le lecteur sera donc tout aussi avisé de prendre également note que l'APPQ a déposé, le 11 mai 2016, une requête à la Cour supérieure portant le numéro 500-17-093813163, afin d'invalider les dispositions limitant le pouvoir

[1] RLRQ, c. R-14

d'un arbitre de différends à une simple recommandation faite au gouvernement. Le tout, à la lumière des dernières décisions de la Cour suprême du Canada portant sur la liberté d'association prévue à la *Charte des droits et libertés*, dont plus particulièrement quant à l'arrêt communément appelé *« Saskatchewan »*[2].

Sans présumer pour autant de l'intention du gouvernement relativement aux issues possibles de la requête que nous avons déposée à la Cour supérieure à ce sujet, l'APPQ a tout intérêt également, nous semble-t-il, à intervenir si nécessaire lorsqu'une refonte du mécanisme d'arbitrage de différends se pointe dans l'environnement juridique québécois.

Vous comprendrez également que, dans un contexte où le gouvernement semble avoir renoncé par le Projet de loi 110 à accorder le pouvoir de décréter les conditions de travail par les municipalités auprès de leurs employés, l'APPQ a tout intérêt à suivre de très près les travaux entourant le *« nouveau modèle »* d'arbitrage de différends qui pourrait être retenu à l'égard d'un règlement d'un litige concernant le renouvellement des conditions de travail des policiers municipaux.

De plus, nous désirons attirer votre attention sur le fait que l'Annexe « G » du contrat de travail liant le gouvernement du Québec et l'APPQ prévoit qu'à chaque renouvellement du contrat de travail une étude de rémunération globale servant de base à la négociation sera effectuée. Dans le cadre de cette étude, parmi les sept comparables retenus par les parties, cinq sont des services de sécurité publique municipaux du Québec.

Dès lors, il va sans dire que l'APPQ a également un intérêt supplémentaire à ce que les policiers municipaux bénéficient d'un mécanisme de règlement des différends qui soit juste, équitable et indépendant.

[2] Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan [2015] 1 R.C.S. 245

Ceci étant, c'est donc avec cette dernière prémisse que nous procèderons à l'analyse de certaines dispositions du Projet de loi 110, lesquelles méritent, à notre avis, d'être relevées dans le cadre de notre préoccupation dominante à ce qu'un mécanisme de différends soit empreint de justice, d'équité et d'indépendance.

2. ANALYSE

Soulignons d'emblée que, sans minimiser l'importance d'une analyse minutieuse de chacune des dispositions du projet de loi, nous croyons que cette analyse doit surtout s'effectuer par une vision d'ensemble afin de déterminer si celui-ci est en adéquation avec les propos de la Cour suprême, notamment dans l'arrêt *« Saskatchewan ».*

En effet, la plus haute Cour du pays a déclaré sous la plume de l'honorable juge Abella, s'exprimant pour la majorité, citant favorablement les propos du juge en chef Dickson dans l'arrêt « *renvoi relatif à l'Alberta*[3] » :

> « *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*[4]*.* »

Plus loin, l'honorable juge Abella reprend également favorablement les propos du juge de première instance dans cette affaire où il mentionne :

> « *Une raison d'ordre pratique explique pourquoi les lois qui interdisent la grève prévoient presque toujours l'accès à un mécanisme* ***indépendant*** *et* ***efficace*** *de règlement des*

[3] Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.), [1987] 1 R.C.S. 313
[4] Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan [2015] 1 R.C.S. 245, paragr. [94]

> *différends. En effet,* ***un tel mécanisme sert de soupape de sûreté et empêche l'accumulation dangereuse de tensions non résolues dans les relations de travail***[5]*.* »

Enfin, l'honorable juge Abella conclut en ces termes à ce sujet :

> « *Vu l'ampleur des services essentiels que l'employeur peut désigner unilatéralement à l'exclusion de tout contrôle* ***indépendant*** *et l'absence d'un autre moyen à la fois adéquat,* ***indépendant*** *et* ***efficace de mettre fin à l'impasse de la négociation collective,*** *le juge de première instance a certes raison de conclure que le régime ne porte pas atteinte le moins possible aux droits constitutionnels en cause. En somme, elle porte atteinte aux droits que l'al. 2d) garantit aux salariés désignés de manière bien plus étendue et marquée qu'il n'est nécessaire pour atteindre son objectif d'assurer la prestation ininterrompue de services essentiels*[6]*.* »

À la lumière de ces propos, il serait, à notre avis, pour le moins contre-indiqué que le législateur, ayant renoncé à donner le pouvoir aux municipalités de décréter les conditions de travail à leurs employés, soit par la suite tenté de resserrer les paramètres décisionnels d'un arbitrage de différends à un point tel que les membres du futur C*onseil des règlements de différends*, appelés à trancher ce genre de litiges, comprennent que les préoccupations des municipalités doivent être prédominantes dans leur analyse.

C'est pourquoi nous avons l'intime conviction que le mode de nomination des décideurs, la composition de ce conseil, de même que les paramètres décisionnels sont au cœur du Projet de loi 110 et de sa légitimité.

[5] Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan [2015] 1 R.C.S. 245, paragr. [95]
[6] Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan [2015] 1 R.C.S. 245, paragr. [96]

2.1 Principes directeurs

À cet égard, nous ne pouvons que constater que ces principes directeurs ne reprennent, somme toute, que la teneur des arguments patronaux usuellement soumis aux arbitres de différends dans le cadre de litiges régis par les dispositions de l'actuel *Code du travail*.

À tout le moins, étant donné la prépondérance que semble vouloir donner le législateur à ces principes, il serait plus équitable de mentionner également, comme composante de ces principes directeurs, le critère de l'équité externe plaçant ainsi la comparaison avec les autres policiers occupant les mêmes fonctions à l'extérieur de la municipalité ou régie intermunicipale sur le même pied d'égalité que les autres principes directeurs.

2.2 Conseil de règlement de différends

À notre avis, ce mode de nomination par décision du gouvernement, et ce, pour une période de cinq ans n'est certes pas une garantie d'indépendance ou même d'efficacité.

> *Article 11 :*
> « *1°. Ne pas être ou avoir été,* ***au cours de l'année précédant la reconnaissance,*** *employé, dirigeant ou autrement représentant d'un employeur du secteur municipal, d'une association représentant des salariés de ce secteur ou d'un regroupement de ces employeurs ou associations;*[7] »

Avec respect, ce délai mentionnant « *au cours de l'année précédant la reconnaissance* » nous semble beaucoup trop court pour que le candidat puisse,

[7] Projet de loi 110, article 11, paragr. 1.

avec crédibilité, prétendre être impartial et n'avoir aucune affiliation de quelque nature que ce soit. Nous nous permettons de rappeler qu'en matière d'impartialité, sans égard aux personnes elles-mêmes, les apparences sont certes au moins aussi importantes que la réalité.

> *Article 11 :*
> « *2° Le comité de sélection doit, aux fins d'identifier les personnes qu'il entend recommander, favoriser celles jouissant d'une expérience reconnue en relations du travail ou dans le* ***domaine municipal ou économique****.*[8] »

Nous ne voyons aucunement la pertinence que des personnes détenant une expérience dans le domaine municipal ou économique doivent être favorisées afin d'être membres de ce Conseil.

En effet, compte tenu de la réalité de ces secteurs, favoriser ces personnes se ferait probablement au détriment de l'équité et de l'indépendance puisqu'il y a fort à parier que ces personnes auront plus souvent qu'autrement des « *accointances* » patronales.

Ainsi, nous vous suggérons de retirer, pour ces motifs, ces deux éléments de l'actuel projet de loi.

De plus, nous vous proposons également de retenir, par contre, le mode de nomination déjà prévu aux articles 98 et 99 du *Code du travail*, lesquels mentionnent ce qui suit :

> « 98*. Dans les 10 jours de la réception d'un avis donné par le ministre indiquant qu'il défère le différend conformément au mode d'arbitrage choisi,* ***les parties doivent se consulter sur***

[8] Projet de loi 110, article 11, paragr. 2.

le choix d'un arbitre à partir d'une liste dressée par le ministre *spécifiquement aux fins de l'arbitrage de différend visé à la présente section.*

Si elles s'entendent, le ministre nomme à ce poste la personne de leur choix. À défaut d'entente, le ministre nomme l'arbitre à partir de cette liste.

S'il y a eu médiation, le ministre transmet à l'arbitre une copie du rapport du médiateur.

99. Le ministre peut inscrire sur la liste visée à l'article 98 le nom ***des personnes proposées conjointement par toutes les associations reconnues par décret du gouvernement comme étant les plus représentatives des municipalités, des régies intermunicipales, des policiers et des pompiers.***

Les associations visées au premier alinéa transmettent au ministre leurs propositions conjointes au plus tard 90 jours avant la date d'expiration de la liste.

À défaut d'un nombre suffisant de propositions conjointes agréées par le ministre, celui-ci inscrit sur la liste les noms qu'il choisit parmi ceux qui figurent sur la liste visée à l'article 77.

La liste visée à l'article 98 est valide pour une période de cinq ans. Au cours de cette période, le ministre peut la modifier après consultation des associations visées au premier alinéa. »

L'application de ces dispositions milite grandement en faveur de l'acceptabilité du ou des décideurs par les parties, augmentant d'autant la crédibilité et

l'indépendance présumées des membres appelés à trancher un litige par ce mode de nomination.

2.3 Paramètres décisionnels (article 17)

Lorsque comparé aux actuelles dispositions du Code du travail, le Projet de loi 110 établit cinq nouveaux critères, dont le paragraphe 2, lequel est sans grande incidence aux fins de nos propos, et quatre autres, aux paragraphes 1, 4, 6 et 7, lesquels sont, à notre connaissance, autant d'arguments patronaux usuellement soulevés en arbitrage de différends, tenu conformément aux actuelles dispositions du Code du travail :

> *« 1° de la situation financière et fiscale de la municipalité concernée ou des municipalités parties à l'entente constituant la régie intermunicipale concernée et de l'impact de la décision sur cette municipalité ou ces municipalités et sur leurs contribuables;*
>
> *4° de la politique de rémunération et des dernières majorations consenties par le gouvernement aux employés des secteurs public et parapublic;*
>
> *6° des exigences relatives à la saine gestion des finances publiques;*
>
> *7° de la situation économique locale;*[9] »

Il est intéressant de savoir que ces quatre nouveaux paramètres faisaient souvent l'objet d'une preuve que les arbitres de différends prenaient en compte, en vertu de l'article 99.5, alinéa 2 du *Code du travail*, lequel était libellé comme suit :

[9] Projet de loi 110, article 17, paragr. 1, 4, 6 et 7.

> « 99.5. *Sous réserve de l'article 99.6, l'arbitre doit, pour rendre sa sentence, tenir compte des conditions de travail applicables aux autres salariés de la municipalité concernée ou des municipalités parties à l'entente constituant la régie intermunicipale concernée, des conditions de travail qui prévalent dans des municipalités ou des régies intermunicipales semblables ou* ***dans des circonstances similaires*** *ainsi que de la situation et des perspectives salariales et économiques du Québec.*
>
> *Il peut, en outre,* ***tenir compte de tout autre élément de la preuve*** *visée à l'article 99.6. »*

Alors pourquoi donc le législateur a-t-il choisi d'en faire des paramètres décisionnels, si ce n'est que pour favoriser une certaine orientation des décisions dans le sens des préoccupations municipales. Nous croyons qu'à cet égard poser la question c'est également y répondre.

Au surplus, il nous semble inéquitable le retranchement des paramètres décisionnels de l'article 17 du projet de loi du critère de : « *ou dans les circonstances similaires* » prévu à l'article 99.5 du *Code du travail* reproduit ci-dessus, lequel permet aux parties syndicales de présenter une preuve devant l'arbitre relativement aux conditions de travail présentes à l'intérieur de la communauté policière autre que celles provenant d'une municipalité ou d'une régie intermunicipale, comme la Sûreté du Québec.

Vous comprendrez que, dans la mesure où le législateur cherche à doter les parties d'un mécanisme de règlement des différends qui soit juste et équitable, nous ne pouvons malheureusement être en accord avec les paramètres décisionnels de l'article 17 de ce projet de loi tel qu'il est libellé; puisque, pris

dans son ensemble, les dispositions qu'il contient semblent indiquer clairement aux décideurs une orientation davantage basée sur les préoccupations patronales, créant ainsi un déséquilibre des forces pouvant difficilement se justifier eu égard aux propos de la Cour suprême précédemment énoncés.

3. CONCLUSION

Vous aurez certainement compris de nos propos que nous ne pouvons malheureusement être en accord avec les dispositions du Projet de loi 110 telles qu'elles sont libellées présentement, plus particulièrement en ce qui a trait au mode de nomination des membres du Conseil et aux paramètres décisionnels prévus à l'article 17.

Cette position repose avant tout, à l'instar des propos de la Cour suprême à cet égard, sur des motifs d'équité, de justice et d'indépendance de l'institution proposée.

Par voie de conséquence, il va de soi, encore une fois sans présumer de l'issue éventuelle de notre requête devant la Cour supérieure afin d'invalider certaines dispositions de la LRS en matière de différends, que le mécanisme de règlement de différends prévu à l'actuel Projet de loi 110 ne saurait en aucun cas, quant à nous, constituer une alternative valable.

En terminant, l'APPQ tient à vous remercier de l'attention que vous porterez au présent mémoire et espère également avoir apporté une contribution utile à vos travaux, ainsi qu'à votre réflexion sur le mécanisme d'arbitrage de différends dans le secteur municipal.