

MÉMOIRE

sur le projet de loi n° 133

*Loi obligeant le port de l'uniforme par les policiers
et les constables spéciaux dans l'exercice de leurs
fonctions*

Présenté par

**LA FÉDÉRATION DES POLICIERS ET POLICIÈRES
MUNICIPAUX DU QUÉBEC**

à

La Commission des institutions

Septembre 2017

TABLE DES MATIÈRES

I -	Résumé	3
II -	Introduction	5
III -	La liberté d'association	7
IV -	La liberté d'expression	10
V -	Le droit à des conditions de travail justes et raisonnables	12
VI -	L'absence de justification et la suffisance des dispositions législatives et réglementaires actuelles	13
VII -	Commentaires particuliers sur les nouvelles dispositions introduites par le projet de loi 133	23
VIII -	Conclusion	28

I – Résumé

La Fédération des policiers et policières municipaux du Québec dénonce formellement le projet de loi 133 visant notamment à interdire aux policiers d'altérer leurs uniformes, les empêchant ainsi d'utiliser ce moyen pour défendre et promouvoir leurs intérêts collectivement.

Les dispositions que ce projet de loi vise à introduire dans la *Loi sur la police* sont illégales. Elles contreviennent manifestement à la liberté d'association et à la liberté d'expression protégées par la *Charte canadienne des droits et libertés* et par la *Charte des droits et libertés de la personne*. Ces dispositions contreviennent également au droit des policiers à des conditions de travail justes et raisonnables, notamment en leur imposant de lourdes sanctions advenant l'exercice de leurs droits fondamentaux.

Depuis plusieurs années, voire des décennies, les policiers altèrent collectivement leurs uniformes afin de manifester leur mécontentement ou promouvoir une cause qui leur tient à cœur. Cette pratique est solidement implantée dans la société québécoise. À de nombreuses reprises, les employeurs ont tenté d'y mettre un terme, sans succès. En effet, les tribunaux ont déclaré à répétition que cette pratique relevait des droits fondamentaux des policiers. Les policiers étant déjà privés du droit de faire la grève, il est particulièrement odieux de vouloir les priver de l'un des rares moyens d'exprimer collectivement leur mécontentement qui soit toujours à leur disposition.

Les objectifs visés par le projet de loi 133, tels que mentionnés dans son préambule, sont de préserver la confiance du public envers les policiers et d'assurer l'atteinte des plus hauts standards en matière de sécurité publique au Québec. Or, les dispositions législatives et réglementaires déjà en vigueur au

Québec permettent amplement de réaliser ces objectifs et ce, dans le respect des droits fondamentaux des policiers. Le projet de loi 133 est donc aussi inutile qu'illégal.

Par sa facture, le projet de loi 133 est totalement injustifiable dans le cadre d'une société libre et démocratique qui est censée reposer sur la Règle de droit. Son caractère absolu et totalitaire ne permet pas de conclure à une atteinte proportionnelle ou minimale aux droits fondamentaux des membres de la FPMQ.

La FPMQ demande donc le retrait pur et simple du projet de loi 133.

II - Introduction

La Fédération des policiers et policières municipaux du Québec (« FPMQ ») remercie la Commission des institutions de lui donner l'opportunité d'exprimer son opinion à l'égard du projet de loi no 133 visant à obliger le port intégral de l'uniforme par les policiers et les constables spéciaux dans l'exercice de leurs fonctions. La Fédération est cependant profondément déçue d'avoir dû insister auprès de la Commission pour être entendue. En effet, la FPMQ est un acteur de premier plan dans le monde policier québécois et elle aurait dû être interpellée dès que possible. Pour les mêmes raisons, la FPMQ déplore de ne pas avoir été consultée préalablement à l'élaboration de ce projet de loi.

La FPMQ est une fédération syndicale dont les associations de salariés membres regroupent l'ensemble des policiers municipaux au Québec. La Fraternité des policiers de Montréal (FPPM) fait partie de la FPMQ à titre d'associée. La FPMQ représente également des policiers œuvrant dans des corps de police autochtones, lesquels sont aussi assujettis aux dispositions de la *Loi sur la police*, donc touchés par le projet de loi 133. La FPMQ représente ainsi près de 8900 policiers au Québec incluant les 4260 policiers représentés par la FPPM, répartis dans 33 corps de police.

La FPMQ existe depuis plus de 50 ans et elle a traversé plusieurs modifications législatives relatives à la gestion des relations de travail policières.

En 1964, le législateur a introduit dans son nouveau *Code du travail* l'article 4 lequel prévoit que les policiers municipaux ne peuvent être membres d'une association de salariés qui n'est pas formée exclusivement de policiers municipaux ou qui est affiliée à une autre organisation. Cette disposition consacre le caractère particulier des relations de travail collectives dans le domaine policier. Le législateur a aussi adopté une interdiction générale de faire

la grève pour les policiers municipaux, laquelle se trouve toujours dans le *Code du travail* à l'article 105.

Depuis, la Cour suprême du Canada a clairement indiqué que la grève est une activité associative couverte par la liberté d'association, laquelle est protégée par la Constitution canadienne. Les travailleurs canadiens ne peuvent être privés de leur droit de faire la grève que si le législateur le remplace par un mécanisme adéquat de résolution des conflits de travail.

Pendant des décennies, ce mécanisme de remplacement a pris la forme de l'arbitrage de différend obligatoire pour les policiers et les pompiers. Or, ce mécanisme a été mis de côté en 2014 dans le cadre de la restructuration des régimes de retraite imposée par la *Loi favorisant la santé financière et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal* (« Loi 15 »). Cette loi fait d'ailleurs l'objet d'une contestation judiciaire de nature constitutionnelle.

L'arbitrage de différend obligatoire a ensuite été complètement aboli l'année dernière lors de l'adoption de la *Loi concernant le régime de négociation des conventions collectives et de règlement des différends dans le secteur municipal* (« Loi 24 »). La FPMQ estime que les changements apportés par cette loi briment également les droits fondamentaux des policiers municipaux en créant des entraves substantielles à la libre négociation de leurs conditions de travail.

C'est dans ce contexte factuel bien particulier que nous analyserons les dispositions proposées par le projet de loi 133.

En effet, le projet de loi 133, s'il est adopté, constituera la troisième loi en quatre ans ayant pour effet de porter directement atteinte aux droits fondamentaux des policiers municipaux. Malgré ses nombreuses années d'existence, la FPMQ ne se souvient pas d'avoir été témoin de l'adoption de mesures législatives

antisyndicales aussi drastiques et dramatiques concernant ses membres, particulièrement en raison du caractère permanent de ces mesures. Pour les raisons qui suivent, elle dénonce vigoureusement le projet de loi 133 et en demande le retrait.

Les remarques de la FPMQ porteront donc principalement sur la liberté d'association, sur la liberté d'expression et sur le droit à des conditions de travail juste et raisonnables. Par la suite, nous aborderons également des considérations d'ordre pratique en examinant le régime actuel dans lequel les policiers évoluent et le libellé de certains des articles du projet de loi.

III - La liberté d'association

L'article 3 du *Code du travail* prévoit que tout salarié a droit d'appartenir à une association de salariés de son choix et de participer à la formation de cette association, à ses activités et à son administration. Cet article fait écho aux droits fondamentaux qui sont enchâssés dans la *Charte canadienne des droits et libertés* (« Charte canadienne ») et la *Charte des droits et libertés de la personne* (« Charte québécoise »).

Nous nous concentrerons surtout sur le droit de participer aux activités d'une association. Au cours des dernières années, la Cour suprême du Canada a précisé la portée de cette liberté qui n'a de sens que si elle protège les actions concrètes des travailleurs entreprises dans le cadre de la défense et de la promotion de leurs intérêts sociaux, économiques et politiques.

En 1995, la Fraternité des policiers de Montréal conteste des ordonnances émises par le Conseil des services essentiels devant les tribunaux supérieurs¹.

La Communauté urbaine de Montréal porte la cause en appel. Dans cette affaire, la Cour d'appel indique :

« Un groupe de policiers, dans le cadre d'une négociation d'une convention collective, peut très bien faire connaître publiquement sa contestation de la position de l'employeur en recourant de façon paisible et pacifique (est-il nécessaire de le dire?) à certains moyens de pression légaux ou à des actions qui, de leur nature, sont « concertées ». Nous nous situons ici dans l'exercice des libertés d'opinion, d'expression et d'association qui sont garanties par les chartes canadienne et québécoise. »

[Notre soulignement]

Dans l'arrêt *Health Services and Support – Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*², la Cour suprême du Canada associe les valeurs inhérentes à la *Charte canadienne* à une conception plus large de la liberté d'association, qui inclut le droit de négocier collectivement :

« La dignité humaine, l'égalité, la liberté, le respect de l'autonomie de la personne et la mise en valeur de la démocratie font partie des valeurs inhérentes à la Charte [. . .] Assurer la protection de la négociation collective au moyen de l'al. 2d) de la Charte permet de compléter, même de promouvoir, toutes ces valeurs.

Le droit de négocier collectivement avec l'employeur favorise la dignité humaine, la liberté et l'autonomie des travailleurs en leur donnant l'occasion d'exercer une influence sur l'adoption des règles régissant leur milieu de travail et, de ce fait, d'exercer un certain contrôle sur un aspect d'importance majeure de leur vie, à savoir leur travail [. . .]. »

La Cour suprême du Canada a étendu la protection offerte par la liberté d'association à certaines activités syndicales. Dans l'arrêt *Saskatchewan Federation of Labour*³, rendu en 2015, elle affirme :

« [54] Le droit de grève est essentiel à la réalisation de ces valeurs et de ces objectifs par voie de négociation collective, car il permet aux travailleurs de cesser le travail de manière concertée en cas d'impasse de cette négociation collective. En recourant la grève, les travailleurs s'unissent pour participer directement au processus de détermination de leurs salaires, de leurs conditions de travail et des règles qui régiront leur vie professionnelle [. . .]. Ainsi, le recours possible à la grève fait en sorte

que les travailleurs peuvent, par leur action concertée, refuser de travailler aux conditions imposées par l'employeur. Cette action concertée directe lors d'une impasse se veut une affirmation de la dignité et de l'autonomie personnelle des salariés pendant leur vie professionnelle.

[. . .]

[58] Qui plus est, même s'il est préférable de considérer le droit de grève sous l'angle de la liberté d'association, l'activité expressive dans le contexte du travail est directement liée au droit que l'al. 2d) de la Charte garantit aux travailleurs de s'associer en vue de poursuivre des objectifs communs [. . .]. La grève a pour effet de « transporter sur la place publique le débat sur les conditions de travail imposées par un employeur » [. . .].

[Notre soulignement]

En l'absence de toute possibilité de faire la grève, la modification de leur uniforme est le seul substitut véritable à ce droit qui demeure à la disposition des policiers, notamment en raison du fait que cette manifestation peut perdurer dans le temps. Elle envoie un message clair et visible au public et atteste de la solidarité des travailleurs dans la défense de leurs intérêts collectifs. Il s'agit du principal moyen légal pour « amener le débat sur la place publique ». Il est ainsi facile de constater en quoi cette activité est protégée par la liberté d'association et comment le projet de loi 133 constitue une atteinte injustifiée à cette liberté fondamentale.

Le Tribunal administratif du travail, soit le tribunal québécois spécialisé en matière de relations du travail, a conclu en ce sens très récemment dans un dossier opposant les constables spéciaux et le gouvernement du Québec⁴ :

« [22] À cela s'ajoute l'article 2 de la *Charte des droits et libertés de la personne* (la **Charte**) qui consacre la liberté d'association et la liberté d'expression, lesquelles couvrent la tenue vestimentaire non réglementaire adoptée comme action syndicale.

[23] Comme l'indique la Cour suprême, cette liberté d'expression est l'une des plus importantes valeurs constitutionnelles⁹ et c'est grâce à elle « *que les travailleurs vulnérables sont en mesure de gagner l'appui du public dans leur*

quête de meilleures conditions de travail ». Elle doit donc être protégée contre toute atteinte injustifiée. »

[Notre soulignement]

Nous reviendrons en détails sur cette décision plus loin.

En adoptant le projet de loi 133, le législateur québécois priverait les policiers d'un important moyen d'affirmer leur dignité et leur autonomie personnelle dans le cadre d'un conflit de travail. Il s'agirait sans aucun doute d'une entrave substantielle à l'exercice de leur liberté d'association. De plus, comme nous l'aborderons dans la partie VI du présent mémoire, cette atteinte ne peut se justifier parce qu'elle n'est ni proportionnelle, ni minimale eu égard à l'objectif visé.

IV - La liberté d'expression

La liberté d'expression est une composante fondamentale et essentielle de toute société libre et démocratique. Elle est l'assise même du processus démocratique. La liberté d'expression est particulièrement importante en matière de relations de travail. L'emploi est l'une des facettes les plus importantes de la vie d'une personne; il est donc primordial qu'elle bénéficie de sa pleine liberté d'expression à cet égard.

Depuis plusieurs années, il est acquis que les activités syndicales visant à défendre et promouvoir les intérêts des travailleurs sont protégées par la liberté d'expression. Les tribunaux l'ont confirmé dans plusieurs décisions, particulièrement en matière de piquetage. Dans l'arrêt *Pepsi-Cola*⁵, rendu en 2002, la Cour suprême du Canada rappelle :

« Les valeurs fondamentales que la liberté d'expression favorise comprennent notamment l'accomplissement de soi, la participation à la

prise de décisions sociales et politiques ainsi que l'échange d'idées dans la collectivité. La liberté de parole protège la dignité humaine et le droit de penser et de réfléchir librement sur sa situation. Elle permet à une personne non seulement de s'exprimer pour le plaisir de s'exprimer, mais encore de plaider en faveur d'un changement en tentant de persuader autrui dans l'espoir d'améliorer sa vie et peut-être le contexte social, politique et économique général.

La liberté d'expression est particulièrement cruciale dans le domaine du travail. Comme le juge Cory l'a fait remarquer au nom de notre Cour dans l'arrêt *T.U.A.C., section locale 1518 c. KMart Canada Ltd.*, [1999] 2 R.C.S. 1083, « [p]our les employés, la liberté d'expression devient une composante non seulement importante, mais essentielle des relations du travail » (par. 25). Les valeurs liées à la liberté d'expression ont directement trait au travail d'une personne. L'emploi d'une personne et les conditions de son milieu de travail influent sur son identité, sa santé psychologique et son estime de soi [. . .]. »

[Notre soulignement]

Dans cet arrêt *T.U.A.C. c. KMart Canada*⁶, rendu dans le cadre d'un litige concernant la distribution de tracts, la Cour suprême a également rappelé que le public a le droit d'être informé sur des enjeux relatifs aux conditions de travail. La capacité des travailleurs d'exprimer leurs revendications comporte donc un intérêt public certain :

« En interdisant complètement toute activité de persuasion aux lieux neutres, il est possible que la législature ait été préoccupée par l'équilibre des forces entre les travailleurs et le patronat, ainsi que par la nécessité de protéger le public contre les situations abusives d'intimidation ou d'affrontement susceptibles de découler de l'activité de piquetage. Toutefois, l'intérêt du public dans la diffusion de renseignements exacts par des moyens licites a été négligé. Il a déjà été jugé que l'intérêt des consommateurs à recevoir de l'information pouvait constituer un des motifs justifiant d'invalider des restrictions à la liberté d'expression.

La même chose peut être dite des citoyens dans le cadre d'un conflit de travail entre un employeur municipal et une association de policiers.

En privant les policiers de la possibilité d'apporter toute modification à leur uniforme (interdiction complète), non seulement le projet de loi 133 brime leurs droits fondamentaux mais, s'il est adopté, il priverait également les citoyens d'un moyen d'information sur l'état des relations de travail entre leur municipalité et ses policiers.

Comme nous le verrons plus loin, les tribunaux ont conclu à de nombreuses reprises que le fait de modifier son uniforme de travail est une forme d'expression protégée par les chartes des droits et libertés.

Il est donc évident que le projet de loi 133 constitue une violation flagrante de la liberté d'expression des policiers.

V – Le droit à des conditions de travail justes et raisonnables

L'article 46 de la Charte québécoise se lit :

« **46.** Toute personne qui travaille a droit, conformément à la loi, à des conditions de travail justes et raisonnables et qui respectent sa santé, sa sécurité et son intégrité physique. »

Le projet de loi 133 ne respecte pas cet article parce qu'il impose des conditions de travail qui briment les libertés fondamentales. De plus, même si ce n'était pas le cas, il créerait un environnement de travail dans lequel toute problématique concernant l'uniforme des policiers est susceptible d'entraîner l'émission d'un rapport d'infraction et l'imposition d'amendes exorbitantes. Les policiers devraient alors exercer leurs droits fondamentaux avec une épée de Damoclès au-dessus de leurs têtes.

Les libertés fondamentales sont donc brimées de façon directe en prohibant complètement une activité utilisée par les policiers pour promouvoir leurs intérêts, mais elles sont également brimées de façon indirecte en décourageant les policiers de s'exprimer compte tenu des conséquences que leur action pourrait entraîner (« *chilling effect* »).

Le projet de loi 133 est véritablement un instrument de répression démocratique et de répression syndicale; il mettrait ainsi en place des conditions de travail qui ne sont pas justes et raisonnables.

VI – L'absence de justification et la suffisance des dispositions législatives et réglementaires actuelles

Non seulement le projet de loi 133 contrevient-il aux droits fondamentaux des policiers municipaux, mais il est également totalement injustifié. En effet, il ne répond à aucun impératif de sécurité publique et ne vise qu'à déséquilibrer davantage le rapport de force entre les policiers municipaux et leurs employeurs.

Les policiers municipaux utilisent la modification de leur uniforme comme moyen d'exprimer leur opinion à l'égard de diverses questions depuis plusieurs années. Or, cette pratique n'a jamais causé de problème particulier. Non seulement la sécurité du public en général n'est pas menacée par ce mode d'expression, mais il est maintenant acquis que le public est très largement informé de cette pratique et elle ne peut donc pas causer de la surprise ou de la confusion.

Depuis plusieurs années, divers employeurs ont tenté de mettre fin à ce mode d'expression syndicale par de multiples recours devant les tribunaux, sans succès. Non seulement les employeurs n'ont jamais été en mesure de prouver

que cette pratique causait quelque problème que ce soit, mais les tribunaux considèrent que les droits fondamentaux protègent une telle manifestation.

Nous allons passer en revue les cas qui nous apparaissent les plus pertinents :

En 1994, le Conseil des services essentiels se penche sur le port du jeans par des techniciens ambulanciers (Corporation d'urgence santé de la région de Montréal métropolitain et RETAQ, décision du 6 juin 1994)⁷. Le Conseil a inclus la mesure dans la catégorie des tracasseries administratives qui ne privaient pas la population d'un service auquel elle avait droit.

En 1997, la Ville de Montréal conteste devant le Conseil des services essentiels le fait que des pompiers ne portaient pas l'uniforme réglementaire à l'occasion de visites de prévention⁸. Les pompiers portaient plutôt un jeans et un t-shirt. Le Conseil conclut que, de façon générale, le service n'avait pas été affecté et il a refusé d'émettre une ordonnance à cet égard.

En 2007, la Ville de Gatineau dépose une demande d'injonction devant la Cour supérieure pour forcer les policiers à son emploi à porter leur uniforme réglementaire⁹. Cette demande est refusée. Dans un jugement du 1^{er} octobre 2007, la Cour supérieure rejette la demande d'injonction. La Ville porte sa cause en appel, mais la juge Bich refuse d'accorder la permission d'en appeler. Dans sa décision du 7 novembre 2007, elle indique :

« [10] Il est à noter que le Conseil des services essentiels s'est déjà prononcé sur des questions rattachées au port de l'uniforme : voir ainsi *Montréal (Ville de) et Association des pompiers de Montréal inc.*, D.T.E. 97T-944 (où le Conseil des services essentiels, qui devait statuer sur d'autres moyens de pression, se penche sur les questions du refus des pompiers de porter l'uniforme réglementaire, qu'elle estime en l'espèce ne pas porter préjudice au service auquel le public a droit); »

En 2009, le Syndicat de la fonction publique du Québec dépose une série de plaintes à la Commission des relations du travail (« C.R.T. ») indiquant que

l'employeur a entravé l'exercice de ses activités, soit le port du jeans à titre de moyen de pression par des salariés travaillant à l'École nationale de police du Québec¹⁰. La C.R.T. accueille la plainte examinée en indiquant :

« [88] Porter un jeans à l'encontre d'une politique manifeste de l'employeur n'est pas un geste illégal, même si, certes, cela constitue un irritant pour ce dernier. Mais n'est-ce pas là l'une des caractéristiques d'un moyen de pression exercé dans le cadre d'une négociation?

[89] Il est évident que le salarié qui, de son propre chef, hors le cadre de l'article 3 du Code, déciderait de contrevenir à une directive de l'employeur pourrait se voir forcé de revenir à la norme établie par ce dernier. Mais, dans le cas de l'action dont il est question ici, c'est le caractère collectif du geste exercé dans le cadre des activités de l'association accréditée par lequel chacun des membres du groupe exprime son opinion, ou son sentiment, qui en établit la nature et le distingue.

[90] Depuis le jugement dans l'affaire Gauvin, le contexte de conflit de travail dans lequel ont été posés des gestes contestés fut ainsi pris en compte, notamment, dans *Travailleurs et travailleuses unis de l'alimentation et du commerce, section locale 1518 c. KMart Canada et autres*, [1999] 2 R.C.S. 1083; *Union internationale des travailleurs et travailleuses unis de l'alimentation et du commerce, local 1288P c. Allsco Building Products Ltd et autres*, [1999] 2 R.C.S. 1136 ainsi que dans *Pepsi-Cola Beverages (West) Ltd. c. Syndicat des détaillants, grossistes et magasins à rayons, section locale 558 et autres*, [2002] 1 R.C.S. 156.

[91] Dans ces arrêts, la Cour Suprême eut l'occasion d'exprimer comment la liberté d'expression, exercée dans un contexte de conflit de travail, constitue l'un des fondements de la société libre et démocratique dans laquelle nous vivons.

[. . .]

[94] L'École s'est-elle assurée, dans le contexte, que l'atteinte aux libertés fondamentales de ses salariés était minimale? (notamment, l'arrêt *Travailleurs et travailleuses unis de l'alimentation et du commerce, section locale 1518 c. KMart Canada et autres*, (précité)).

[95] La Commission ne le croit pas. La preuve indique qu'aucune distinction n'est faite le 11 décembre 2008 et que l'École s'en tient à une application rigide et rigoureuse de sa politique [. . .]. »

[Notre soulignement]

En 2013, l'arbitre de grief Claude Lauzon tranche un litige entre le Syndicat des travailleurs et travailleuses des postes et la Société canadienne des postes concernant des mesures disciplinaires imposées suite au refus de salariés de porter l'uniforme¹¹ ; les événements surviennent durant les négociations en vue du renouvellement de la convention collective. L'arbitre accueille le grief et annule les mesures disciplinaires. Il indique :

« [36] Pour réussir dans une telle interdiction, la Société devait prouver que l'effet nuisible de ce moyen de pression (le port du jeans) l'emportait «*sur le droit législatif des employés d'exprimer leurs vues au sujet des relations de travail.*» (décision de l'arbitre Christie, page 22). Tout comme cet arbitre, le soussigné soutient que le droit à la liberté d'expression doit être privilégié.

[37] En termes plus simples, les droits reconnus aux salariés par l'article 5.01 de la convention collective et par l'article 2 de la Charte canadienne des droits et libertés priment ceux que l'article 34 de la convention collective reconnaît à la Société, et ceci seulement dans le contexte révélé par la preuve. »

[Notre soulignement]

En 2014, la Commission des relations du travail (Division des services essentiels) (« C.R.T. ») se prononce sur le dossier des policiers de Châteauguay qui portent alors un chapeau et des bottes de cow-boy¹². La C.R.T. rejette la demande d'intervention de la Ville de Châteauguay. Elle conclut :

« [83] Par ailleurs, l'intervention de la Commission doit également tenir compte du cadre juridique dans lequel se situe la présente affaire et, notamment, des droits fondamentaux dont bénéficient la Fraternité et ses membres.

[. . .]

[86] Comme nous le verrons plus loin, puisque la Ville n'a pas démontré un quelconque préjudice direct à un service auquel le public a droit, la Commission doit encore se demander si les moyens de pression utilisés par le syndicat sont vraisemblablement susceptibles de priver la population d'un tel service.

[...]

L'altération de l'uniforme

[88] Le Conseil des services essentiels a eu l'occasion de se prononcer à plusieurs reprises en ce qui concerne l'impact sur le service à la population d'une action concertée impliquant l'altération de l'uniforme de fonction, notamment dans le cas de policiers.

[...]

[97] Lors de l'audience, la Commission a pu voir un membre de la Fraternité se vêtir de diverses variantes de l'uniforme de fonction des policiers de la Ville et, dans tous les cas, il semble peu plausible d'entretenir quelque doute que ce soit sur le statut de policier d'un individu ainsi vêtu, malgré le port du chapeau de cow-boy et de l'étoile de shérif.

[98] En effet, le badge, le nom du policier, la chemise réglementaire munie des armoiries de la Ville aux épaules, le ceinturon et ses accessoires ainsi que le gilet pare-balles (qu'il comporte ou non l'inscription « *police* ») sont autant d'éléments distinctifs qui permettent d'identifier, sans l'ombre d'un doute possible, le statut d'un policier. En outre, dans la présente affaire, l'agent Meloche portait une tuque avec l'inscription du mot « *police* » au niveau du front.

[99] La preuve révèle par ailleurs que le citoyen a reçu deux constats d'infraction et qu'il a déposé une plainte en déontologie contre le policier. Il pourra faire valoir ses droits et ses moyens de défense en temps opportun devant les instances qui seront saisies de ces procédures, mais du point de vue de la personne raisonnable, ses appréhensions n'apparaissent pas justifiées.

[100] Le service à la population a donc été donné et rien dans la preuve de l'employeur ne justifie l'atteinte au droit à la liberté d'expression des membres de la Fraternité. »

[Notre soulignement]

En mai 2016, le Tribunal administratif du travail (Division des services essentiels) rend une décision dans un autre litige concernant l'altération de l'uniforme de pompiers effectuant des activités de prévention entre la Ville de Sainte-Thérèse et le Syndicat des pompiers du Québec¹³. Le Tribunal conclut que le port de vêtements différents de l'uniforme n'est pas susceptible de porter préjudice au service auquel le public a droit, pour les mêmes motifs.

En décembre 2016, le Tribunal administratif rend une décision similaire dans un litige opposant le Syndicat des constables spéciaux du Gouvernement du Québec et le Gouvernement du Québec¹⁴. Les membres du Syndicat portent un chandail syndical et le pantalon de leur choix. Certains juges n'apprécient pas les vêtements portés par les constables et leur formulent des demandes. Le Syndicat reproche au Gouvernement du Québec d'entraver ses activités syndicales en imposant des avertissements et des diminutions de salaire aux constables qui n'obtempèrent pas aux demandes des juges. Le syndicat demande une ordonnance de sauvegarde pour préserver les droits de ses membres.

Le Tribunal administratif du travail accueille la demande et émet l'ordonnance. Il indique, en référant aux critères de l'injonction :

« [25] Le contexte est certes différent, mais à l'instar de cette affaire, les constables spéciaux refusent de porter l'uniforme réglementaire, lequel est remplacé par un chandail à manche courte à l'effigie du syndicat et un pantalon. Ce moyen de visibilité est exercé paisiblement, sans menace ni violence et aucun message haineux ou autre n'apparaît sur leur tenue vestimentaire. Puis, mis à part la problématique créée par l'intervention de quelques juges, ils assument pleinement leurs fonctions et assurent la sécurité conformément à leurs responsabilités. Ce faisant, il y a lieu de conclure qu'ils exercent une action syndicale légitime.

[. . .]

LA PRÉPONDÉRANCE DES INCONVÉNIENTS

[31] La démonstration de l'atteinte des droits protégés par la Charte et par le Code suffit à faire pencher la balance des inconvénients en faveur du syndicat. Cela est d'autant plus vrai qu'il ne bénéficie pas du droit de grève et que les moyens de visibilité sont l'une des rares alternatives dont il dispose pour exprimer son mécontentement envers son employeur et pour en informer le public. Ce moyen est par ailleurs exercé paisiblement, sans menace ni violence.

[Notre soulignement]

L'état de la jurisprudence milite donc en faveur d'un retrait du projet de loi 133.

Parallèlement à cette jurisprudence, les tribunaux ont rendu plusieurs décisions déclarant illégaux d'autres moyens de pression utilisés par les associations de policiers, tels que :

- 1) Le refus d'agir en fonction supérieure ;
- 2) Le refus de remplacer des policiers absents dans d'autres sections ;
- 3) Le refus d'enregistrer des données dans un système informatique ;
- 4) Le refus de répondre à des appels non urgents ;
- 5) La réduction significative de l'émission de constats d'infraction ;
- 6) L'augmentation du temps de traitement des appels ;
- 7) Le retard dans la remise des rapports d'événements.

Dans ces circonstances, il est manifeste qu'il n'existe pas beaucoup de moyens permettant aux policiers de manifester leur mécontentement publiquement. La modification de l'uniforme en est un qui permet de maintenir les services à la population sans brimer indûment la liberté d'expression des policiers et policières. Il devrait donc être maintenu.

Nous allons maintenant traiter des dispositions législatives et réglementaires pertinentes actuellement en vigueur.

Le préambule du projet de loi 133 énonce clairement les objectifs visés par celui-ci, soit favoriser la confiance de la population à l'égard des policiers et assurer l'atteinte des plus hauts standards en matière de sécurité publique au Québec.

Or, le projet de loi 133 est d'autant plus injustifié qu'il fait double emploi avec d'autres mécanismes qui existent et qui permettent déjà d'atteindre ces objectifs : le Code de déontologie policière et les règlements de discipline interne des corps de police, tous les deux prévus dans cette même *Loi sur la police*.

Les règlements sur la discipline propres à chaque corps de police prévoient déjà des articles permettant d'atteindre les mêmes objectifs que ceux visés par le projet de loi 133. Par exemple, le *Code de discipline des policiers de la ville de Longueuil*, CM-2004-243, prévoit :

«15. Tout policier doit accomplir ses tâches consciencieusement, avec prudence, diligence, efficacité et en s'assurant de ne jamais compromettre le rendement et l'efficacité du Service.

[...]

18. Tout policier doit utiliser tout bien et toute pièce d'uniforme ou d'équipement du Service avec prudence et diligence, pour les fins autorisées seulement et uniquement dans le cadre de ses fonctions, en s'assurant de ne jamais compromettre l'efficacité du Service. Ni ternir son image et son prestige.

Notamment, tout policier doit :

- 1) N'utiliser, dans le cadre de ses fonctions, que les biens et pièces d'équipement ou d'uniforme reconnus et fournis par le Service;

[Notre soulignement]

De même, le Règlement sur la discipline des policiers de la ville de Terrebonne, Règlement numéro 136-1, prévoit :

« 7. En tout temps, le policier doit accomplir ses tâches consciencieusement, avec diligence et efficacité.

Notamment, le policier ne doit pas :

[...]

b) [*armes et autres - port*] porter ou utiliser dans l'exercice de ses fonctions, sans autorisation, une arme ou une pièce d'équipement autre que celles qui lui ont été remises par le corps de police ;

[. . .]

9.

En tout temps, le policier doit faire preuve de dignité et éviter tout comportement de nature à lui faire perdre la confiance ou la considération que requièrent ses fonctions ou à compromettre le prestige, l'indépendance ou l'efficacité du corps de police.

Notamment, le policier ne doit pas :

[. . .]

k) [*éthique - tenue*] en devoir ou en uniforme, avoir une tenue ou une attitude négligée ou non conforme aux directives du corps de police;

De plus, le *Code de déontologie des policiers du Québec*, P-13.1 r. 1, contient également un article référant à la confiance du public :

« **5.** Le policier doit se comporter de manière à préserver la confiance et la considération que requiert sa fonction.

Notamment, le policier ne doit pas:

[. . .];

3° omettre de porter une marque d'identification prescrite dans ses rapports directs avec une personne du public; »

Ces deux cadres réglementaires sont tellement interreliés que le législateur a cru bon d'inclure dans la *Loi sur la police*, un article prohibant une double sanction :

« **258.** Le règlement de discipline impose aux policiers des devoirs et des normes de conduite propres à assurer leur efficacité, la qualité de leur service et le respect des autorités dont ils relèvent.

Le règlement doit notamment définir les comportements constituant des fautes disciplinaires, établir une procédure disciplinaire, déterminer les pouvoirs des autorités en matière de discipline et établir des sanctions.

Il doit également prévoir des sanctions, y compris la destitution ou l'amende, pour le cas où un policier, directement ou indirectement, se livre à du trafic d'influence ou obtient ou tente d'obtenir une somme d'argent ou tout autre avantage en échange d'une faveur quelconque.

Il doit en outre prévoir l'interdiction pour tout policier de porter ses uniforme, insigne ou arme de service ou d'utiliser d'autres effets appartenant à son employeur lorsque, alors qu'il est censé être en devoir, il exerce des activités qui n'entrent pas dans ses attributions.

Sous réserve de l'article 119, un policier à qui une sanction a été imposée en vertu des dispositions du chapitre I du présent titre ne peut recevoir une sanction additionnelle en vertu d'un règlement de discipline pour une conduite dérogatoire similaire qu'il a eue à l'occasion du même événement.

[Notre soulignement]

Assez curieusement, le projet de loi 133 ne prévoit pas une telle mesure, ouvrant ainsi toute grande la porte à la possibilité que des policiers soient sanctionnés deux fois pour la même raison.

De plus, le *Code du travail* prévoit également des dispositions assurant que la population ne soit pas privée des services policiers auxquels elle a droit, dans la section sur les secteurs publics et parapublics ; ces dispositions donnent des pouvoirs d'intervention très étendus au Tribunal administratif du travail :

« **111.16.** Dans les services publics et les secteurs public et parapublic, le Tribunal peut, de sa propre initiative ou à la demande d'une personne intéressée, faire enquête sur un lock-out, une grève ou un ralentissement d'activités qui contrevient à une disposition de la loi ou au cours duquel les services essentiels prévus à une liste ou une entente ne sont pas rendus.

Le Tribunal peut également tenter d'amener les parties à s'entendre ou charger une personne qu'il désigne de tenter de les amener à s'entendre et de faire rapport sur l'état de la situation.

111.17. S'il estime que le conflit porte préjudice ou est vraisemblablement susceptible de porter préjudice à un service auquel le public a droit ou que les services essentiels prévus à une liste ou à une entente ne sont pas rendus lors d'une grève, le Tribunal peut, après avoir fourni aux parties

l'occasion de présenter leurs observations, rendre une ordonnance pour assurer au public un service auquel il a droit, ou exiger le respect de la loi, de la convention collective, d'une entente ou d'une liste sur les services essentiels.

Le Tribunal peut:

1° enjoindre à toute personne impliquée dans le conflit ou à toute catégorie de ces personnes qu'elle détermine de faire ce qui est nécessaire pour se conformer au premier alinéa du présent article ou de s'abstenir de faire ce qui y contrevient;

[Notre soulignement]

La question du port de l'uniforme ou de l'équipement et la préservation de la confiance du public sont des sujets qui sont déjà amplement couverts par le *Code de déontologie des policiers du Québec* et par les règlements de discipline internes des corps de police. Le *Code du travail* donne également de larges pouvoirs au Tribunal administratif du travail pour assurer que le niveau de service auquel la population a droit sera maintenu.

Ainsi, les objectifs du projet de loi 133 étant déjà couverts par d'autres dispositions législatives ou réglementaires, celui-ci est parfaitement inutile.

VII – Commentaires particuliers sur les nouvelles dispositions introduites par le projet de loi 133

Nous allons maintenant commenter plus spécifiquement certaines dispositions du projet de loi 133 :

2. Cette loi [sur la police] est modifiée par l'insertion, après l'article 263, du chapitre suivant :

« **CHAPITRE IV**

« **NORMES RELATIVES À L'UNIFORME ET À L'ÉQUIPEMENT**

« **263.1.** *Tout policier ou tout constable spécial doit, dans l'exercice de ses fonctions, porter l'uniforme et l'équipement fournis par l'employeur dans leur intégralité, sans y substituer aucun élément. Il ne peut les altérer, les couvrir de façon importante ou de façon à en cacher un élément significatif ni nuire à l'usage auquel ils sont destinés.*

Le premier alinéa s'applique sous réserve d'une exemption législative ou d'une autorisation du directeur du corps de police ou de l'autorité de qui relève le constable spécial lorsque l'exercice des fonctions du policier ou du constable spécial le requiert ou que des circonstances particulières le justifient.

[Notre soulignement]

Cette disposition étonne par sa facture drastique et totalitaire, ne laissant place à aucun compromis pour les policiers. Ainsi, au lieu de se concentrer sur l'objet de la loi allégué dans son préambule, soit la confiance du public et les standards de sécurité publique, le projet de loi introduit une interdiction quasi-totale, sous réserve d'une autorisation du directeur du corps de police, qui est impensable en matière de relations de travail. Les libertés fondamentales des policiers deviendraient tributaires de l'autorisation de leur employeur. Autrement dit, dans le cadre d'un conflit de travail, ils devraient demander la permission d'exprimer une critique au représentant de l'entité même qu'ils veulent critiquer.

Dans l'arrêt *Communauté urbaine de Montréal*¹⁵ mentionné précédemment, la Cour d'appel indiquait que de telles interdictions absolues ne sont pas compatibles avec les libertés fondamentales :

« Toutefois, dans la mesure où en l'espèce elles interdisent tout moyen de pression ou toute action concertée, les ordonnances du Conseil constituent une violation flagrante de libertés fondamentales. En pareil cas de violation de la Charte, le Conseil excède sa compétence et sa décision est nulle et sans effet; ou encore, on peut dire que ces ordonnances constituent une interprétation manifestement déraisonnable des pouvoirs que la loi accorde au Conseil. »

Il est aussi à prévoir que les directeurs des services de police seront inondés de demandes d'autorisation de substitution de pièces d'équipement ou d'uniforme

pour les nombreuses particularités qui peuvent se présenter dans le cadre du travail policier (housse de veste pare-balle, oreillette, étui d'arme à feu, lunettes fumées, gants, etc.). Cette considération pratique n'est pas à négliger.

« 263.3. Le directeur d'un corps de police doit transmettre sans délai un rapport d'infraction au directeur des poursuites criminelles et pénales lorsqu'un policier contrevient à une disposition du présent chapitre.

L'autorité de qui relève un constable spécial est soumise à la même obligation. ».

En temps normal, les policiers chargés de l'application de dispositions pénales possèdent un pouvoir discrétionnaire leur permettant de ne pas émettre de constat d'infraction dans des circonstances qui le justifient. Dans le présent cas, cette discrétion est totalement escamotée en imposant au directeur de police l'émission d'un rapport d'infraction dans tous les cas.

Par exemple, le policier qui, par inadvertance, omettrait de « porter l'uniforme et l'équipement fournis par l'employeur » sans préalablement avoir obtenu l'autorisation de son directeur se verrait automatiquement dénoncé au directeur des poursuites criminelles et pénales. Il s'agit certainement d'un résultat absurde amené par une disposition extrêmement rigide. Encore une fois, nous déplorons l'absence de nuance ou de flexibilité du projet de loi 133. Il impose une solution unique et finale sans distinction ou modulation à toute la gamme des situations envisageables. Il s'agit certainement d'une mesure déraisonnable.

3. *Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'article 313, du suivant :*

« 313.1. Quiconque contrevient à l'une ou l'autre des dispositions des articles 263.1 et 263.3 commet une infraction et est passible, pour chaque jour ou partie de jour pendant lequel dure l'infraction, d'une amende de 500 \$ à 3 000 \$.

En cas de récidive, les montants prévus au premier alinéa sont portés au double. ».

La sanction indiquée est à l'image des obligations imposées aux policiers et aux directeurs des corps de police : totalitaire et déraisonnable. Encore une fois, aucune nuance n'est accordée pour les différents scénarios envisageables. Non seulement les policiers sont-ils privés de leurs libertés fondamentales, mais encore, s'ils osaient néanmoins s'exprimer, ils pourraient se voir imposer une amende exorbitante. Le libellé du premier paragraphe de l'article 313.1 comporte aussi un élément d'incertitude : combien de parties de jour peut-il y avoir dans une journée ? Comment les amendes seraient alors calculées ? Cette imprécision risque de provoquer des injustices et des sanctions encore plus disproportionnées.

De plus, comme il s'agit d'une obligation légale, le policier n'ayant pas porté son uniforme intégralement pourrait également faire l'objet d'une sanction en déontologie ou en discipline, comme nous l'avons mentionné précédemment. Il serait alors puni deux fois pour le même geste. L'ajout d'une mesure pénale est superflu en soi et la sanction d'une contravention à l'obligation imposée par l'article 263.1 devrait être laissée à la discipline interne ou à la déontologie.

D'ailleurs, le *Code de déontologie des policiers du Québec* contient déjà un article permettant de sanctionner des policiers qui ne respectent pas leurs obligations légales, soit l'article 7 :

« 7. Le policier doit respecter l'autorité de la loi et des tribunaux et collaborer à l'administration de la justice. »

Il est donc inutile d'ajouter une mesure pénale.

4. *L'article 314 de cette loi est modifié par l'ajout de l'alinéa suivant :*

« *Toutefois, si une association représentative de policiers ou de constables spéciaux ou un dirigeant, un représentant ou un employé de celle-ci est déclaré coupable en vertu du présent article*

d'avoir aidé ou amené une autre personne à commettre une infraction visée à l'article 313.1, cette association ou ce dirigeant, représentant ou employé est passible du double de la peine prévue à cet article. ».

Non seulement le projet de loi 133 veut-il punir les policiers qui exercent paisiblement et raisonnablement leurs libertés fondamentales, mais il vise également à sanctionner les associations de salariés et leurs représentants pour avoir exercé une activité légitime dans la promotion et la défense des intérêts de leurs membres. Il est difficile d'imaginer une mesure constituant une atteinte plus grave à la liberté d'association, à part peut-être l'emprisonnement des dirigeants syndicaux. Cette disposition s'attaque à l'essence même du rôle d'une association de salariés. Il s'agit donc d'une entrave majeure à la liberté d'association.

Il s'agit ni plus ni moins de la légalisation d'une entrave aux activités syndicales, actuellement prohibée par l'article 12 du *Code du travail*.

VIII - Conclusion

Le projet de loi 133 dans sa facture actuelle contrevient de façon flagrante aux droits fondamentaux des policiers municipaux en les empêchant d'exercer une activité associative dont la légalité a été reconnue maintes fois par les tribunaux et qui n'a jamais posé de difficultés. En aucun temps l'exercice de cette activité syndicale n'a miné la confiance du public envers les corps de police, pas plus qu'elle n'a empêché l'atteinte de hauts standards de sécurité publique.

Au contraire, il s'agit d'un rare moyen de protestation permis aux policiers qui remplit tous les critères légaux applicables compte tenu du retrait du droit de grève.

L'interdiction d'exercer cette activité associative est injustifiée et ne semble répondre à aucun autre impératif que de répondre à l'exaspération de certains élus municipaux. Or, la FPMQ espère sincèrement que le lobby des villes n'est pas devenu plus puissant que la Règle de droit. Le projet de loi 133 tend malheureusement à démontrer le contraire.

La FPMQ demande donc le respect des droits fondamentaux des policiers municipaux par le retrait du projet de loi 133.



Robin Côté, président

¹ *Communauté urbaine de Montréal c. Fraternité des policiers et policières de la Communauté urbaine de Montréal inc. et al.*, 1995 CanLII 4732 (Cour d'appel du Québec), à la page 21 ;

² *Health Services and Support c. C.-B.*, [2007] 2 R.C.S. 391, à la page 439 ;

³ *Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan*, [2015] 1 R.C.S. 245, aux pages 280 à 283 ;

⁴ *Syndicat des constables spéciaux du gouvernement du Québec et Québec (Gouvernement du)(Ministère de la Sécurité publique)*, 2016 QCTAT 6869, à la page 6 ;

⁵ *S.D.G.M.R., section locale 558 c. Pepsi-Cola Canada Beverages (West) Ltd.*, [2002] 1 R.C.S. 156, à la page 173 ;

⁶ *T.U.A.C., section locale 1518 c. KMart Canada LTD.*, [1999] 2 R.C.S. 1083, à la page 1127 ;

⁷ *Corporation d'Urgences-santé de la région de Montréal métropolitain et al. et Rassemblement des employés techniciens ambulanciers du Québec (R.E.T.A.Q.) et al.*, [1994] J.Q. no 1474 ;

⁸ *Montréal (Ville de) et Association des pompiers de Montréal inc.*, D.T.E. 97T-944 ;

⁹ *Gatineau (Ville de) c. Fraternité des policiers et policières de Gatineau inc.*, 2007 QCCA 1587, à la page 3 ;

¹⁰ *Syndicat de la fonction publique du Québec c. Pépin*, 2010 QCCRT 42, aux pages 16 et 17 ;

¹¹ *Société canadienne des postes et Syndicat des travailleurs et des travailleuses des postes*, griefs no 350-10-00141 et al., sentence du 4 septembre 2013, à la page 13 ;

¹² *Châteauguay (Ville de) c. Fraternité des policiers de Châteauguay inc.*, 2014 QCCRT 693, aux pages 14, 15 et 18 ;

¹³ *Syndicat des pompiers du Québec, section locale Sainte-Thérèse et Sainte-Thérèse (Ville de)*, 2016 QCTAT 2928, à la page ;

¹⁴ *Syndicat des constables spéciaux du gouvernement du Québec et Québec (Gouvernement du)(Ministère de la Sécurité publique)*, précitée, aux pages 7 et 8 ;

¹⁵ *Communauté urbaine de Montréal c. Fraternité des policiers et policières de la Communauté urbaine de Montréal inc. et al.*, précité, à la page 21 ;