

**MÉMOIRE SUR LE PROJET DE LOI N° 88, *Loi modifiant la Loi concernant le régime de négociation des conventions collectives et de règlement des différends dans le secteur municipal***

**Présenté à la Commission des Institutions  
de l'Assemblée nationale du Québec**

*par*

**M<sup>e</sup> Michel COUTU**, Professeur émérite, École de relations industrielles, Université de  
Montréal (UdeM)

*et*

**Me Julie BOURGAULT**, Professeure titulaire et Directrice, Département de droit, Université  
du Québec en Outaouais (UQO)

**Le mercredi 29 janvier 2025**

## Résumé

Le mémoire comprend cinq sections. La première section (numérotée 2 après l'introduction) présente brièvement l'histoire de l'arbitrage des différends en contexte canadien. La section 3 en expose les fondements et les caractéristiques actuelles en portant attention, tout comme la section précédente, au jeu des facteurs économiques et politiques qui sous-tendent l'évolution de l'arbitrage des différends, notamment dans le secteur public et parapublic et dans celui des services essentiels. La section 4 analyse la situation propre aux policiers et pompiers municipaux du point de vue de l'arbitrage des différends, notamment sur le plan législatif et conventionnel. La section 5 étudie le Projet de loi n° 88, en tenant compte de son contexte d'énonciation, soit l'arrêt récent de la Cour d'appel du Québec portant sur le régime de négociation dans le secteur municipal. Enfin, en section 6, notre mémoire comporte une conclusion et des recommandations : celles-ci ont trait au *processus de nomination* des arbitres de différends a) quant aux policiers et pompiers municipaux; b) quant aux autres salariés municipaux; aux *critères guidant l'arbitrage*; à la *durée des conventions collectives* et sentences arbitrale de différends; enfin, au *partage en part égales* des frais de l'arbitrage.

## Les auteur.es

**Me Michel COUTU**, avocat et docteur en droit, est professeur émérite à l'Université de Montréal et professeur associé à l'École de relations industrielles de cette même université. Antérieurement conseiller juridique à la Direction de la recherche de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ), Me Coutu est devenu en 2002 professeur de droit du travail à l'École de relations industrielles. Spécialiste du droit des rapports collectifs du travail, il est l'auteur de nombreuses publications en droit du travail, droits et libertés de la personne, et en sociologie et théorie du droit. Parmi ses travaux récents, mentionnons : « La démocratie au travail vue sous l'angle de la sociologie du droit », *Revue internationale de droit comparé du travail*, no 2, 2024, p. 176-191; «Max Weber and the Labour Constitution», (2024) 1 *Max Weber Studies* 129-154; avec Julie BOURGAULT, « La crise financière de 2008 et les relations de travail dans le transport aérien : le cas d'Air Canada », pour la *Revue canadienne Droit et Société/Canadian Journal of Law & Society*, octobre 2024, DOI: <https://doi.org/10.1017/cls.2024.12>; avec Ruth DUKES et Gregor MURRAY, «Labour Law and Industrial Relations: Towards a Renewal?», (2023) 78/4 *Relations industrielles/Industrial Relations*. Signalons enfin que Michel Coutu complète, avec Julie Bourgault et les professeures Urwana COIQUAUD (HEC) et Anne-Marie DELAGRAVE (Laval), la 4<sup>e</sup> édition du *Droit des rapports collectifs du travail au Québec* (Éditions Yvon Blais).

**Me Julie BOURGAULT**, avocate et docteure en droit, est professeure titulaire et directrice du Département de droit de l'Université du Québec en Outaouais. Son enseignement et ses travaux de recherche portent sur les aspects juridiques des relations du travail et les droits et libertés fondamentaux applicables au travail. Elle est auteure et coauteure de nombreux ouvrages, articles scientifiques et chapitres de livre en matière de rapports collectifs de

travail, notamment : le livre *Liberté d'entreprendre, Liberté d'association et restructurations d'entreprises*, publié chez Wilson & Lafleur en 2016; le fascicule « Liberté d'association » du *Jurisclasseur Droit du travail* (mis à jour annuellement); avec Michel Coutu et Urwana Coiquaud, du livre *Droit des rapports collectifs du travail*, publié en 2019 chez Yvon Blais; avec Guylaine Vallée, des chapitres « Cadre juridique de la convention collective » et « Droits de direction » du livre *La convention collective au Québec*, publié chez Chenelière Éducation. Parmi ses publications récentes, mentionnons : avec Anne-Marie LAFLAMME, « Au-delà du harcèlement psychologique au travail: contrer l'exercice inapproprié du droit de direction » dans *Violences et relations de travail, Approches de droits français, étrangers et international, Liber Amicorum Sandrine Laviolette* aux Presses universitaires de Bordeaux en 2022.

*Les auteur.es remercient Me Gilles Trudeau, professeur émérite et ex-doyen de la Faculté de droit de l'Université de Montréal, pour ses précieux commentaires (parties 5 et 6 du mémoire).*

## PLAN

1. Introduction
2. L'arbitrage des différends au Canada: Mise en contexte historique
  - 2.1. En général
  - 2.2 Les policiers et pompiers canadiens
    - 2.2.1 *La police provinciale de l'Ontario (OPP)*
    - 2.2.2 *Les policiers et pompiers municipaux (Ontario)*
    - 2.2.3 *La Gendarmerie royale du Canada*
3. Principes et caractéristiques
  - 3.1 Les principes et fondements rationnels de l'arbitrage des différends
  - 3.2 Les caractéristiques générales de l'arbitrage des différends
    - 3.2.1 *L'accès à l'arbitrage*
    - 3.2.2 *Le mode de désignation de l'arbitre*
    - 3.2.3 *La nature de l'arbitrage*
    - 3.2.4 *Les critères applicables*
    - 3.2.5 *Les matières visées*
    - 3.2.6 *La portée de la sentence arbitrale*
4. Le régime syndical propre aux policiers et pompiers municipaux : l'arbitrage des différends
  - 4.1 Perspective historique
    - 4.1.1 Antérieurement à 1964
    - 4.1.2 De 1964 à 1966
    - 4.1.3 De 1996 à 2016
  - 4.2. Le régime actuel : la *Loi concernant le régime de négociation des conventions collectives et de règlement des différends dans le secteur municipal*

- 4.2.1 Les critères applicables
- 4.2.2 Le mode de désignation des membres du conseil de règlement des différends
- 4.2.3 La durée de la sentence arbitrale
- 4.2.4 Évaluation d'ensemble du point de vue des relations industrielles
- 4.2.5 Considérations finales

## **5. Le Projet de loi no 88 et son contexte d'énonciation**

### **5.1 La décision de la Cour d'appel du Québec**

### **5.2 Le Projet de loi no 88**

## **6. Conclusion et recommandations**

## **Bibliographie**

### **ANNEXE**

#### **Historique des relations du travail concernant les policiers et pompiers municipaux au Québec : L'exemple de la Fraternité des policiers et des policières de Montréal**

- 1 L'Union ouvrière fédérale des policiers
- 2 L'Association canadienne des policiers de Montréal
- 3 La Fraternité canadienne des policiers
- 4 La Fraternité des policiers de Montréal
- 5 La Fraternité des policiers de la Communauté urbaine de Montréal
- 6 La Fraternité des policiers et policières de la Communauté urbaine de Montréal

### **ANNEXE II**

#### **L'arbitrage des différends en droit international du travail et des droits de la personne**

##### **Le droit international du travail (OIT)**

- 1. Principes généraux
- 2. L'accès à l'arbitrage
- 3. Le mode de désignation de l'arbitre
- 4. La nature de l'arbitrage et les critères applicables.
- 5. Les matières visées
- 6. La portée de la sentence arbitrale

## **Introduction**

L'exposé qui suit comprend cinq sections. La première section (numérotée 2 après l'introduction) présente brièvement l'histoire de l'arbitrage des différends en contexte nord-américain. La section 3 expose les fondements et les caractéristiques actuelles en portant attention, tout comme la section précédente, au jeu des facteurs économiques et politiques qui sous-tendent l'évolution de l'arbitrage des différends, notamment dans le secteur public et parapublic et les services essentiels. La section 4 analyse la situation propre aux policiers et pompiers municipaux du point de vue de l'arbitrage des différends, notamment sur le plan législatif et conventionnel. La section 5 étudie le Projet de loi n° 88, en tenant compte de son contexte d'énonciation, soit l'arrêt récent de la Cour d'appel du Québec portant sur le régime de négociation dans le secteur municipal. Enfin, en section 6, notre mémoire comporte une conclusion et des recommandations.

## **2. L'arbitrage des différends au Canada: Mise en contexte historique**

### **2.1 En général**

En ce qui concerne le Canada, deux périodes historiques d'évolution des relations de travail doivent être distinguées : la période volontariste (1875-1943) et la période d'institutionnalisation des relations du travail (depuis 1944).<sup>1</sup> Dans la première période, c'est essentiellement le droit anglais qui sert de point de référence. Les pratiques de négociation collective sont purement volontaires, c'est-à-dire laissées entièrement au jeu des rapports de pouvoir entre les parties. Ceci signifie en pratique, vu la puissance des employeurs et de leurs associations et leur influence déterminante sur les politiques gouvernementales au Canada, maintenir en règle générale les salariés et leurs syndicats dans un état constant d'infériorité et de précarité. Dans la seconde période, c'est le droit états-unien qui se substitue au modèle anglais. À l'exemple de l'État fédéral américain, le gouvernement fédéral canadien, alors responsable, vu le contexte de guerre, des relations de travail dans la plupart des entreprises, décida – sous la pression de mouvements de grève portant atteinte à la production de guerre – d'intervenir pour remédier au déséquilibre existant entre employeurs et salariés. Cette intervention signifia la mise sur pied d'une série d'institutions administratives et juridiques, dont les commissions de relations du travail et

---

<sup>1</sup> Voir FUDGE, Judy, TUCKER, Eric, *Labour before the Law. The Regulation of Worker's Collective Action in Canada, 1900-1948*, Toronto, University of Toronto Press, 2001, p.263 et s.

les tribunaux d'arbitrage, l'accréditation des syndicats par voie administrative ou quasi judiciaire, l'obligation de négocier de bonne foi, etc.

Durant la période volontariste, plusieurs lois du travail offraient, sur le modèle anglais, la possibilité d'avoir recours à l'arbitrage des conflits d'intérêts, sans jamais toutefois rendre cette avenue obligatoire. Tout indique que l'arbitrage des différends demeura fort peu utilisé durant toutes ces années, les employeurs n'y voyant guère d'avantages et les syndicats préférant avoir recours à la grève lorsqu'ils le pouvaient. Avec l'institutionnalisation des relations du travail, l'arbitrage des différends fut cependant fortement favorisé par le gouvernement fédéral vers la fin de la Seconde guerre mondiale. À l'instar des États-Unis, le gouvernement canadien institua un *National War Labour Relations Board*, instance chargée notamment de régler par arbitrage des différends les impasses survenant en cours de négociation collective.<sup>2</sup> Peu après la fin du conflit, les syndicats recouvèrent le droit de recourir à la grève, ce dont ils ne se privèrent pas. L'arbitrage obligatoire des différends fut toutefois utilisé par le gouvernement fédéral pour mettre fin à certains conflits produisant à son avis un impact négatif sur l'économie canadienne.<sup>3</sup> Plus tard, l'imposition par voie législative de l'arbitrage obligatoire de la première convention collective<sup>4</sup> (une institution inconnue en contexte états-unien) et surtout –à partir des années 60- la syndicalisation massive du secteur public au Canada et au Québec devaient donner une impulsion beaucoup plus forte ici (par comparaison avec les États-Unis) à la pratique de l'arbitrage des différends.

En effet, à la différence des États-Unis, le droit à la négociation collective dans le secteur public a généralement été reconnu partout au Canada. Dans la fonction publique fédérale, par exemple, les agents négociateurs représentant les employés ont le choix d'opter soit pour la négociation collective avec (en principe) le droit de recourir à la grève, soit pour l'arbitrage des différends.<sup>5</sup> Dans les services essentiels au Canada (par exemple en ce qui concerne les policiers et les pompiers, les salariés du secteur de la santé et des services sociaux, et les ambulanciers, etc.), on retrouve fréquemment –mais pas toujours<sup>6</sup>- une obligation de recourir à l'arbitrage des différends avec sentence obligatoire, en compensation de l'interdiction du recours à la grève.

Dans les années plus récentes, à l'instar de ce qui s'est produit dans certains États américains, l'encadrement juridique de l'arbitrage des différends au Canada a souvent fait l'objet de normes restrictives limitant la latitude de l'arbitre. Nous allons en donner un aperçu dans la section qui suit (2.2.). Auparavant, nous allons considérer la situation prévalant quant aux différends impliquant les policiers et pompiers en contexte canadien (Québec excepté).

---

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 276 et s.

<sup>3</sup> Un exemple célèbre demeure l'intervention du juge Ivan Rand de la Cour suprême du Canada dans le conflit aux usines Ford à Windsor en 1946. Dans sa sentence arbitrale, le juge accorda aux Travailleurs unis de l'Auto (UAW) le précompte syndical désormais désigné comme étant la « Formule Rand », en échange de la reconnaissance par le syndicat d'une obligation de paix industrielle pendant la durée de la convention collective. (cf. *ibid.*, p. 283-286).

<sup>4</sup> V. ainsi les articles 93.1 à 93.9 du *Code du travail* du Québec, RLRQ, c. C-27.

<sup>5</sup> *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* (L.C. 2003, ch. 22, art. 2), art. 103 et 104.

<sup>6</sup> Le Québec en particulier s'est toujours montré réticent à accorder à ses salariés l'accès à l'arbitrage des différends, même dans les services essentiels (voir ci-dessous).

## 2.2. Les policiers et pompiers canadiens

Comme on sait, au Canada –mis à part la police militaire- il existe trois sphères principales d'intervention policière : la police rurale, assurée dans l'ensemble du pays par la Gendarmerie royale du Canada (GRC), sauf dans le cas du Québec, de l'Ontario et de Terre-Neuve, où un corps policier provincial (la SQ au Québec et l'Ontario Provincial Police (OPP) dans la province voisine) est chargé de cette mission ; la police urbaine, assumée dans le cas des grandes agglomérations (ainsi, le SPVM à Montréal) par des corps policiers spécifiques, et, dans le cas de plus petites municipalités, suivant le cas, par la GRC, la SQ, l'OPP, etc. Enfin, la police fédérale, *i.e.* la GRC, laquelle veille au respect des lois et règlements fédéraux partout au Canada.

Nous allons considérer dans ce qui suit, à titre comparatif, le cadre normatif actuel concernant, quant à l'arbitrage des différends, deux des plus grands corps policiers au Canada, soit l'OPP et la GRC, ainsi que les policiers et pompiers municipaux en Ontario.

### 2.2.1 La police provinciale de l'Ontario (OPP)

En Ontario, les policiers membre de l'OPP bénéficient d'un régime d'arbitrage exécutoire des différends. En effet, en vertu de l'*Ontario Provincial Police Collective Bargaining Act, 2006*,<sup>7</sup> l'une ou l'autre des parties (soit l'Association représentant le personnel de l'OPP ou le gouvernement) peut référer un différend à l'arbitrage, dès la fin d'une période de conciliation imposée par la Loi.<sup>8</sup> Suivant l'article 10 c) de la Loi, le gouvernement est tenu de mettre en œuvre la décision du tribunal d'arbitrage.<sup>9</sup>

#### *Champ de la négociation collective*

Par ailleurs, les restrictions relatives au champ de la négociation –similaires à celles relatives au régime syndical applicable à la SQ- ont été abrogées en 2013 dans le cas des membres de l'OPP. Cette abrogation est entrée en vigueur le 21 décembre 2015. En effet, l'*Ontario Provincial Police Collective Bargaining Act, 2006*, considérait, jusqu'en 2013, certaines composantes des conditions de travail des membres de l'OPP comme relevant des droits unilatéraux de direction de l'employeur.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> S.O. 2006, ch. 35, Schedule B.

<sup>8</sup> Voir les art. 5 (1) et 6 (1) de l'*Ontario Provincial Police Collective Bargaining Act, 2006*. [art. 5(1) : "If a majority of the members of the Negotiating Committee is unable to agree upon a matter concerning the amendment or renewal of an agreement or any matter that may be the subject of bargaining under this Part, the chair shall, at the request of a member, request the Solicitor General to appoint a conciliation officer, and the Solicitor General shall appoint a conciliation officer upon receiving the request." Art. 6 (1): "If the Solicitor General has informed the Negotiating Committee that the conciliation officer was not able to effect an agreement, the chair shall, at the request of a member, refer the matter to arbitration."].

<sup>9</sup> Art. 10 (c), *Ontario Provincial Police Collective Bargaining Act, 2006*: "The Minister of Government Services or such other minister as may be designated under the *Executive Council Act* for the purposes of this section shall by order implement... (c) decisions of an arbitration board under section 6 ».

<sup>10</sup> V. l'art. 2 (3) de l'*Ontario Provincial Police Collective Bargaining Act, 2006*:

Or, le “Bill 133” adopté l’Assemblée législative de l’Ontario en décembre 2013<sup>11</sup> a eu pour effet d’abroger cette disposition.<sup>12</sup>

### *Nomination des membres du conseil d’arbitrage*

En cas d’impasse dans la négociation collective, celle-ci fait l’objet de la décision d’un conseil d’arbitrage. Le conseil se compose d’un ou de trois membres suivant le choix des parties. S’il y a désaccord à ce sujet, l’impasse est déferée à un arbitre unique. L’arbitre, ou le président du conseil d’arbitrage, suivant le cas, est nommé par le président de la Commission d’arbitrage de la police de l’Ontario.<sup>13</sup>

### *Méthode de l’arbitrage*

Celle-ci est laissée à la discrétion du président de la Commission d’arbitrage de la police de l’Ontario :

---

“Except in relation to matters governed by or under the *Police Services Act*, every collective agreement is deemed to provide that it is the exclusive function of the employer to manage, which function, without limiting the generality of the foregoing, includes the right to determine employment, appointment, complement, organization, work methods and procedures, kinds and location of equipment, discipline and termination of employment, assignment, classification, job evaluation system, merit system, training and development, appraisal and the principles and standards governing promotion, demotion, transfer, lay-off and reappointment, and that such matters will not be the subject of collective bargaining nor come within the jurisdiction of the Negotiating Committee or an arbitration board. 2006, c. 35, Sched. B, s. 2 (3).”

<sup>11</sup> *An Act to amend the Ontario Provincial Police Collective Bargaining Act, 2006*, S.O. 2013, ch. 19.

<sup>12</sup> Il convient de reproduire ici les propos tenus par la ministre responsable lors du dépôt du projet de Loi en 1<sup>ère</sup> lecture : « [Hon. Madeleine Meilleur]: (...) « I would like to start by informing the House that these amendments were meant to be passed as part of the 2012 budget. The removal of these measures in committee was an error and one that the other parties agree was not intentional. We know that stand-alone legislation on this item is something that the official opposition has said they will support, and the leader of the third party has stated in writing that she also supports these measures. The amendments, if passed, will remove OPP management rights from legislation, making the act consistent with the *Police Services Act* and the *Crown Employees Collective Bargaining Act*. (...) This will make the rights of OPP officers the same as those of officers working for municipal police services. The government is now fulfilling the commitment we made to make these changes, which will impact approximately 9,000 uniformed and civilian employees of the OPP. Should this legislation pass, the employer would work with the Ontario Provincial Police Association to make any of the necessary changes to the collective agreements to align them with the proposed legislative amendments.

*Ces modifications rendront notre système plus équitable et assureront que tous les agents de police bénéficient des mêmes droits en matière d’emploi dans l’ensemble de la province* (En français dans le texte). In closing, I would like to emphasize again that all parties agreed that these proposed amendments are necessary, and they will provide consistency and create a fairer system for OPP officers across the province.” (Débats de l’Assemblée législative de l’Ontario, le 19 novembre 2013 (extrait), en ligne: [http://www.ontla.on.ca/web/house-proceedings/house\\_detail.do?locale=en&Date=2013-11-19&detailPage=%2Fhouse-proceedings%2Ftranscripts%2Ffiles\\_html%2F19-NOV-2013\\_L086.htm&Parl=40&Sess=2#para582](http://www.ontla.on.ca/web/house-proceedings/house_detail.do?locale=en&Date=2013-11-19&detailPage=%2Fhouse-proceedings%2Ftranscripts%2Ffiles_html%2F19-NOV-2013_L086.htm&Parl=40&Sess=2#para582) [Nos soulignés].

<sup>13</sup> *Ontario Provincial Police Collective Bargaining Act, 2006*, art. 6 (2).

“If the arbitration board consists of one person who was appointed by the chair of the Ontario Police Arbitration Commission or if the arbitration board consists of three persons and the chair was appointed by the chair of the Commission, the chair of the Commission shall select the method of arbitration and shall advise the arbitration board of the selection. The method selected shall be mediation-arbitration unless the chair of the Commission is of the view that another method is more appropriate. The method selected shall not be final offer selection without mediation and it shall not be mediation-final offer selection unless the chair of the Commission in his or her sole discretion selects that method because he or she is of the view that it is the most appropriate method having regard to the nature of the dispute. If the method selected is mediation-final offer selection, the chair of the arbitration board shall be the mediator or, if the arbitration board consists of one person, that person shall be the mediator.”<sup>14</sup>

### *Critères imposés par la Loi*

En vertu de l’article 6 (10) de la Loi, le conseil d’arbitrage doit prendre en considération tous les facteurs pertinents pour rendre sa décision, y compris :

- “1. The employer’s ability to pay in light of its fiscal situation.
2. The extent to which services may have to be reduced, in light of the board’s decision, if current funding and taxation levels are not increased.
3. The economic situation in Ontario.
4. A comparison, as between the employees and other comparable employees in the public and private sectors, of the terms and conditions of employment and the nature of the work performed.
5. The employer’s ability to attract and retain qualified employees.”

### *2.2.2 Les policiers et pompiers municipaux*

a) Quant aux policiers municipaux ontariens, ils se voient régis par le *Police Services Act*,<sup>15</sup> lequel impose l’arbitrage obligatoire des conditions de travail en cas d’impasse dans la négociation.

#### *Commission d’arbitrage de la police de l’Ontario*

Celle-ci, d’une nature paritaire, est composé de 2 membres désignés par les associations de policiers et de 2 membres désignés par les employeurs. Le Président de la Commission est nommé par le gouvernement, après consultation des associations de salariés et

---

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> R.S.O. 1990, c. P.15. Le *Police Services Act* a été intégré en 2019 au *Comprehensive Ontario Police Services Act*, 2019, SO 2019, c 1 (Schedule 2).

d'employeurs. La Commission a notamment pour fonction de compiler une liste d'arbitres jugés aptes à décider des différends dans le secteur policier.<sup>16</sup>

#### *Composition du conseil d'arbitrage et méthode suivie pour rendre décision*

Ces éléments sont identiques à ceux qui s'appliquent à l'arbitrage des différends en ce qui concerne l'OPP (voir ci-dessus).<sup>17</sup>

#### *Critères imposés par la Loi*

Les critères encadrant l'arbitrage des différends sont imposés par la Loi.<sup>18</sup> Il s'agit des facteurs suivants, fort similaires à ceux s'appliquant aux différends relatifs aux membres de l'OPP :

- “1. The employer’s ability to pay in light of its fiscal situation.
2. The extent to which services may have to be reduced, in light of the decision or award, if current funding and taxation levels are not increased.
3. The economic situation in Ontario and, if applicable, in the municipality.
4. A comparison, as between the employees and other comparable employees in the public and private sectors, of the terms and conditions of employment and the nature of the work performed.
5. The employer’s ability to attract and retain qualified employees.
6. The interest and welfare of the community served by the police force.
7. Any local factors affecting that community.”<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> *Police Services Act*, art. 131 et 124.

<sup>17</sup> *Police Services Act*, art. 122 (2).

<sup>18</sup> Voir à ce sujet : ROBBINS, James, HANIF, Aminah, « Interest Arbitration in Ontario », *Canadian Journal of Administrative Law & Practice*, Vol. 28, N° 1, (2015): 81-98, p.88.

<sup>19</sup> *Police Services Act*, art. 122 (5). Quant à l'application de ces critères par les arbitres de différends, voir : *Ontario v Ontario Provincial Police Association*, 2016 CanLII 64875 (ON LA), Tribunal d'arbitrage des différends, le 3 octobre 2016 (W. Kaplan, arbitre). L'arbitre est fort laconique quant aux critères utilisés, se contentant de faire référence au principe de « replication »: « appropriate criteria, both statutory and otherwise, most notably replication of free collective bargaining in the police sector where there are well-established norms covering the issues in dispute.” V. également: *Guelph Police Services Board v Guelph Police Association*, 2016 CanLII 63431 (ON LA). Même si l'employeur insistait fortement sur le critère de l'équité interne, l'arbitre procède plutôt par comparaison avec d'autres municipalités : « I have carefully considered the arguments of the parties and the material they placed before me. In applying the replication principle, the exercise is to attempt to replicate the bargain that the parties would have struck had free collective bargaining continued. These parties have a long history of freely negotiated collective agreements. The resulting freely bargained results have established a pattern of relationships with other police services. These relationships are, in my view, a very strong and reliable indicator of what the parties would have bargained if collective bargaining had continued. There is nothing in the other material filed at the hearing that leads me to conclude that these historical relationships should be disturbed in this round of bargaining.”

b) Les pompiers ontariens sont régis par le *Fire Protection and Prevention Act, 1997*.<sup>20</sup> En cas d'impasse dans la négociation collective, les parties procèdent par arbitrage des différends, l'arbitre étant nommé par les parties ou, à défaut, par le ministre responsable.<sup>21</sup> Les critères applicables sont les suivants :

- “1. A comparison, as between the employees and other employees in the public and private sectors, of the terms and conditions of employment.
2. A comparison of collective bargaining settlements reached in the same municipality and in comparable municipalities, including those reached by employees in bargaining units to which the *Labour Relations Act, 1995* applies, having regard to the relative economic health of the *municipalities*.
3. The economic health of Ontario and the municipality, including, but not limited to, changes to labour market characteristics, property tax characteristics and socio-economic characteristics.
4. The employer's ability to attract and retain qualified firefighters.
5. The interest and welfare of the community served by the fire department.
6. Any local factors affecting the community.”<sup>22</sup>

---

Dans la décision *Ottawa Police Services Board v Ottawa Police Association*, 2016 CanLII 37533 (ON LA), le tribunal d'arbitrage des différends examine plus en détails l'argumentation des parties relative à la portée de chacun des critères énumérés à l'art. 122 (2) du *Police Services Act*, notamment quant à la *capacité de payer*, à la *dimension fiscale et budgétaire*, au *critère de l'équité externe*, et au facteur de *l'équité interne*, mais accorde néanmoins, pour l'essentiel, l'augmentation demandée par les policiers d'Ottawa, essentiellement sur des bases comparatives avec d'autres grands corps policiers municipaux en Ontario.

<sup>20</sup> S.O. 1997, c. 4.

<sup>21</sup> *Ibid.*, art. 50.1 et s.

<sup>22</sup> Art. 50.5 (2).

Sur l'application de ces critères, voir : *Corporation of The City of Brockville v Brockville Professional Fire Fighters Association*, 2019 CanLII 58226 (ON LA)- Le conseil d'arbitrage considère les conditions de travail des pompiers dans dix villes comparables. La dimension « capacité de payer » est écartée, faute de preuve suffisante de la Ville à ce sujet; *Corporation of the City of Timmins v Timmins Professional Fire Fighters' Association*, 2018 CanLII 126367 (ON LA) – Le conseil d'arbitrage tient compte avant tout du facteur de l'équité externe : « It has been confirmed in a number of recent awards that both relevant police and fire comparators should be considered in making arbitral decisions under the Fire Protection and Prevention Act »; Au même effet : *Corporation of the Town of Richmond Hill v Richmond Hill Firefighters Association, Local 1957*, 2018 CanLII 96176 (ON LA): “In addition to the *FPPA* criteria, we have taken into account all relevant considerations, including the well-accepted principles that are found in the jurisprudence, most notably comparability and replication; *Corporation of the Town of Hawkesbury v Hawkesbury Professional Fire Fighters Association*, 2017 CanLII 86412 (ON LA). Quant aux salaires, le conseil d'arbitrage considère en priorité l'équité externe par rapport à des municipalités comparables.

Soulignons que dans *City of Guelph v. Guelph Professional Fire Fighters Association*, 2018 CanLII 87 (ON SCDC), la Cour divisionnaire ontarienne estime raisonnable la décision du conseil d'arbitrage, lequel s'en remet avant tout au critère de l'équité externe : “The Applicant's primary position would have the panel determine fire fighter wages relying on a presumably large, heterogeneous unit including bargaining units other than police and fire fighters whereas the Award only relied on police and fire fighter comparators. An

En pratique, les arbitres ontariens de différends s'en sont tenus généralement aux critères de la *comparability* (équité externe) et de la *replication* (issue probable d'un véritable processus de négociation collective). Comme l'écrit le professeur Rose:

« The revised criteria did not have a pronounced impact on arbitral decision making. In general, comparability and the replication principle remained the predominant consideration in interest arbitration and there was no economic justification for using ability to pay as a criterion. <sup>23</sup>»

### 2.2.3 La Gendarmerie royale du Canada

Jusqu'à tout récemment, de tous les corps policiers au Canada, seuls les policières et policiers membres de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) étaient privés du droit de former des associations syndicales. De 1918 à 1974, l'exercice d'une quelconque activité syndicale était totalement prohibé, sous peine de congédiement immédiat, en vertu du décret C.P. 1918-2213.<sup>24</sup> La prohibition s'expliquait alors par le rôle de répression, parfois très violente, des conflits ouvriers (voir par exemple la grève générale de Winnipeg en 1919) que le gouvernement entendait imposer à la GRC.<sup>25</sup>

---

Award that provides fire fighters with the same general increases as other, varied employee groups of the municipality would represent a much more radical deviation than the fire fighter and police paradigm ultimately adopted in the Award.

<sup>23</sup> Joseph B. ROSE, "Budgetary Restraints and Compulsory Arbitration in Ontario", *Dispute Resolution Journal* (2016), 71 (4), 91 – 109, p.93. Ayant mené une enquête exhaustive sur l'arbitrage obligatoire des différends pour la période 2010-2015 en Ontario, l'auteur ajoute :

"In the vast majority of awards, the greatest importance was attached to comparability and replication (68.5%) and a further 5.8% identified a combination of comparability, replication and economic conditions. The remaining awards (approximately 25% of the total) did not identify which factors were most important and they were coded as "not specified." This does not mean arbitrators failed to consider the statutory criteria. Rather, the overwhelming majority of such cases included perfunctory statements that the award was based on the statutory criteria and the submissions of the parties. However, they did not explain how these factors were considered. "

<sup>24</sup> Ce décret s'énonçait comme suit : « Nul membre de la Royale gendarmerie à cheval du Nord-Ouest ou de la Police fédérale, qu'il soit officier, sous-officier ou simple policier, ne peut adhérer ou s'associer de quelque façon à une organisation syndicale, à une société ou à une association qui y est liée ou affiliée, ni à un syndicat, à une société ou à une association d'employeurs, ou à une société ou à une association qui y est liée ou affiliée, ni à un syndicat, à une société ou à une association ayant pour objet de défendre les droits ou les intérêts des employés ou des travailleurs, ou ceux des employeurs ou du patronat, en concurrence les uns envers les autres; et toute infraction au présent règlement sera une cause de congédiement immédiat. » (Il s'agit d'une traduction. Voir *Delisle c. Canada (Sous-procureur général)*, [1999] 2 RCS 989, par. 92).

<sup>25</sup> *Ibid*, par. 93 : « Cette crainte était particulièrement accentuée relativement au rôle joué par la GRC en matière de répression des conflits ouvriers. Le gouvernement fédéral croyait que les membres de la pourraient refuser d'obéir à l'ordre de refréner un soulèvement ouvrier, ou d'aller remplacer un corps policier local en grève si leur allégeance à leurs collègues était incompatible avec un tel ordre. Le gouvernement a donc choisi de s'attaquer à la source du problème perçu en interdisant même les associations informelles liées à l'emploi. »

Au début des années 70, l'insatisfaction grandit fortement dans les rangs de la GRC quant à l'absence de voix des membres de la Gendarmerie face à la détermination unilatérale de leurs conditions de travail. Plusieurs agents réclamaient alors la formation d'une association représentative. Le Commissaire de la GRC prit l'initiative de rencontrer annuellement des représentants du personnel de chaque division : certains de ces représentants étaient élus, mais la plupart étaient désignés par leur commandant divisionnaire. Cette initiative échoua à faire taire l'insatisfaction des gendarmes et sous-officiers.<sup>26</sup> En 1974, les membres de la GRC participèrent en nombre à une série de meetings, notamment à Montréal, Toronto, Ottawa et Vancouver, pour considérer la formation d'une association professionnelle. Le 3 mai 1974, le Commissaire de la GRC reçut les « représentants » informels des divisions pour discuter de l'insatisfaction, alors que 2,500 membres de la Gendarmerie étaient réunis à Ottawa. Le lendemain, le Commissaire Nadon proposa l'institution d'un programme formel de représentation des membres, tout en écartant toute possibilité de syndicalisation.<sup>27</sup>

De fait, le « Programme des représentants fonctionnels » fut institué, comme succédané à la négociation collective, encore que ce processus demeurait entièrement inféodé à la direction de la GRC (*cf. infra*). Les *Consignes du Commissaire (Programme des représentants divisionnaires des relations fonctionnelles)* reconduisirent alors une interdiction, pour les représentants divisionnaires et sous-représentants, de se livrer à toute activité syndicale.<sup>28</sup>

À la suite à la décision de la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Police Montée* de 2015,<sup>29</sup> la Chambre des communes du Parlement du Canada a fait droit à la syndicalisation des membres de la GRC en adoptant la *Loi modifiant la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*.<sup>30</sup> Par ailleurs, dès que le délai accordé au Parlement fédéral pour modifier sa législation conformément à l'arrêt *Police Montée* fut expiré, les membres de la GRC se virent considérés comme étant des fonctionnaires au sens de la *Loi sur les relations*

---

<sup>26</sup> *Mounted Police Association of Ontario v. Canada (Attorney General)*, 2009 CanLII 15149 (ON SC), par. 23.

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> Voir le par. 3(2) des *Consignes du Commissaire* :

« 3. (2) Les représentants divisionnaires des relations fonctionnelles et les sous-représentants ne peuvent pas se livrer à des activités qui:

- a) nuisent aux buts et aux objectifs du Programme des représentants divisionnaires des relations fonctionnelles,
- b) contribuent à d'autres programmes qui sont en opposition avec le caractère non syndicaliste du Programme des représentants divisionnaires des relations fonctionnelles, ou
- c) pourraient miner la crédibilité ou l'efficacité du Programme des représentants divisionnaires des relations fonctionnelles ».

<sup>29</sup> *Association de la police montée de l'Ontario c. Canada (Procureur général)*, [2015] 1 RCS 3, 2015 CSC 1.

<sup>30</sup> *Loi modifiant la Loi sur la Commission des relations de travail et de l'emploi dans la fonction publique et d'autres lois et comportant d'autres mesures*, Projet de loi C-7, Première session, quarante-deuxième législature, 64-65 Elizabeth II, 2015-2016, adopté par la Chambre des communes le 30 mai 2016.

*de travail dans la fonction publique.*<sup>31</sup> Peu après, cette dernière loi est devenue *Loi sur les relations de travail dans le secteur public fédéral*,<sup>32</sup> précisément pour bien marquer son extension aux membres de la GRC.

En vertu de l'article 238.14 *L.r.t.s.p.f.*, il revient à la Commission des relations de travail et de l'emploi dans le secteur public fédéral (CRTESPF) de définir l'unique unité nationale habile à négocier collectivement comme étant le groupe composé exclusivement de l'ensemble des fonctionnaires qui sont des membres de la GRC.<sup>33</sup>

#### *Champ de la négociation collective*

Comme c'est le cas pour tous les fonctionnaires fédéraux, certaines matières échappent à la négociation collective, soit le régime de la dotation, les pensions et l'indemnisation des accidents du travail, tout ceci étant réputé relever des seuls droits de direction de l'employeur.<sup>34</sup>

#### *Désignation d'un conseil d'arbitrage*

En vertu de l'article 238.18 *L.r.t.s.p.f.*, le mode obligatoire de règlement des impasses survenant au cours de la négociation collective consiste en l'arbitrage des différends. L'arbitre unique ou les membres du conseil d'arbitrage, le cas échéant, sont nommés par les parties. À défaut d'entente sur ce point, c'est le président de la CRTESPF qui désigne un arbitre unique pour entendre le différend ou en disposer.<sup>35</sup>

#### *Critères encadrant l'arbitrage de différends*

Les facteurs pertinents sont énumérés à l'article 148 *L.r.t.s.p.f.* L'arbitre des différends doit ainsi tenir compte de:

« a) la nécessité d'attirer au sein de la fonction publique des personnes ayant les compétences voulues et de les y maintenir afin de répondre aux besoins des Canadiens;

---

<sup>31</sup> Voir le site de la Commission des relations de travail et de l'emploi dans la fonction publique (CRTEFP), page consultée en juin 2019: [http://pslreb-crtefp.gc.ca/whatsnew\\_f.asp](http://pslreb-crtefp.gc.ca/whatsnew_f.asp).

<sup>32</sup> LC 2003, c 22, art 2.

<sup>33</sup> Cette disposition fait l'objet d'un litige constitutionnel (liberté d'association), en attente d'une décision de la CRTESPF, à l'initiative de l'Association des membres de la Police montée au Québec. Voir *Fédération de la Police nationale c. Conseil du Trésor*, 2019 CRTSPF 74.

V. COMMISSION DES RELATIONS DE TRAVAIL ET DE L'EMPLOI DANS LE SECTEUR PUBLIC FÉDÉRAL, *Rapport annuel 2019-2020*, Ottawa, p. 24, en ligne [https://www.fpslreb-crtespf.gc.ca/fr/a-propos-de-nous/rapports-annuel/2019-2020/documents/crtespf-rapport-annuel-2019-2020.pdf?zoom\\_highlight=grc#search=%22grc%22](https://www.fpslreb-crtespf.gc.ca/fr/a-propos-de-nous/rapports-annuel/2019-2020/documents/crtespf-rapport-annuel-2019-2020.pdf?zoom_highlight=grc#search=%22grc%22) (consulté en janvier 2025).

<sup>34</sup> Art. 238.19 *L.r.t.s.p.f.* La disposition équivalente fut contestée constitutionnellement, mais sans succès, par le Syndicat des agents correctionnels du Canada (CSN). Cf. *Union of Canadian Correctional Officers - Syndicat des agents correctionnels du Canada - CSN (UCCA-SACC-CSN) c. Procureure générale du Canada*, 2018 QCCS 2539. Décision infirmée en appel : *Procureur général du Canada c. Union of Canadian Correctional Officers - Syndicat des agents correctionnels du Canada - CSN (UCCO-SACC-CSN)*, 2019 QCCA 979.

<sup>35</sup> Art. 140 *L.r.t.s.p.f.*

b) la nécessité d'offrir au sein de la fonction publique une rémunération et d'autres conditions d'emploi comparables à celles des personnes qui occupent des postes analogues dans les secteurs privé et public, notamment les différences d'ordre géographique, industriel et autre qu'il juge importantes;

c) la nécessité de maintenir des rapports convenables, quant à la rémunération et aux autres conditions d'emploi, entre les divers échelons au sein d'une même profession et entre les diverses professions au sein de la fonction publique;

d) la nécessité d'établir une rémunération et d'autres conditions d'emploi justes et raisonnables compte tenu des qualifications requises, du travail accompli, de la responsabilité assumée et de la nature des services rendus;

e) l'état de l'économie canadienne et la situation fiscale de l'État fédéral. »

En outre, précise l'article 238.21 *L.r.t.s.p.f.*, le conseil d'arbitrage peut prendre en compte « les conséquences de la décision sur l'efficacité opérationnelle de la Gendarmerie royale du Canada. »

Retenons de cet examen sommaire du droit canadien (ontarien et fédéral) que la nomination d'un conseil d'arbitrage des différends concernant les policiers et pompiers obéit toujours à une démarche paritaire. Les critères de l'arbitrage, le cas échéant, comprennent des facteurs économiques comme c'est le cas pour les policiers et pompiers municipaux au Québec. Ces critères ne sont pas hiérarchisés, mais une certaine divergence chez les arbitres existe en particulier en Ontario : certains arbitres s'estiment contraints par l'insistance mise par le législateur sur la capacité de payer, alors que d'autres, majoritaires semble-t-il, favorisent l'approche traditionnelle tenant compte de l'équité externe, puis de l'équité interne, en dernier lieu des facteurs économiques.

### **3. Principes et caractéristiques**

Avant d'examiner les caractéristiques générales de l'arbitrage des différends, nous devons en exposer les *fondements rationnels* au regard du processus de la négociation collective (3.1). Nous saisissons ensuite les caractéristiques générales de l'arbitrage des différends (3.2) en nous référant aux points suivants : l'accès à l'arbitrage; le mode de désignation de l'arbitre; la nature de l'arbitrage; les matières visées; les critères applicables; la portée de la sentence arbitrale.

#### **3.1 Les principes et fondements rationnels de l'arbitrage des différends**

L'octroi à des salariés d'un accès effectif à l'arbitrage des différends vise en règle générale à compenser le retrait du droit de grève à ceux-ci, notamment au titre du respect des services essentiels à la vie, à la santé et à la sécurité de la population. Le système québécois et canadien des relations industrielles part de la proposition fondamentale suivante : les rapports de travail entre employeurs et salariés sont empreints *ab initio* d'une inégalité

foncière que traduit le concept juridique de la subordination des employés.<sup>36</sup> La reconnaissance du droit d'association des salariés et leur accès à un processus effectif de négociation collective vise à pallier, à tout le moins en partie, cette inégalité entre les parties au rapport de travail. Or, un processus de négociation collective ne saurait se révéler efficace, s'il ne comporte pas le risque, en cas d'impasse, d'un recours au droit de grève par les salariés. De tout temps, *la possibilité d'un recours à la grève a représenté le moteur de la négociation collective*, incitant l'employeur à aborder avec sérieux les échanges avec ses employés en vue d'en venir à une entente relative à leurs conditions de travail.

Lorsque le recours à la grève ne saurait être envisagé, le seul substitut susceptible de préserver l'intégrité du processus de négociation collective consiste, du moins en contexte nord-américain, en l'arbitrage des différends. Le but recherché par une telle garantie n'est pas d'encourager les parties à recourir systématiquement à l'arbitrage des différends, mais de les inciter plutôt à conclure une entente négociée. À cette fin, pour que l'arbitrage des différends soit efficace, il faut que se crée une *zone d'incertitude* quant à son résultat, si les parties ne parviennent pas à s'entendre : en d'autres termes, le risque de s'en remettre à la sentence de l'arbitre doit être similaire à celui inhérent au fait d'opter pour la grève ou le lock-out, en sorte qu'une entente fondée sur un compromis d'intérêts entre les parties demeure, en règle générale, le choix le plus rationnel. Comme l'écrit un arbitre états-unien : "If the system is functioning properly, each side will choose a negotiated outcome as a better alternative to the uncertainty of the decision-making outcome in arbitration. Paradoxically, interest arbitration works best when a hearing never takes place".<sup>37</sup>

C'est pourquoi, comme nous le verrons ci-après, la réduction de cette zone d'incertitude, laquelle est caractéristique de l'arbitrage « traditionnel » de différends, par exemple au moyen de l'arbitrage des « offres finales » couplé avec la prépondérance de critères décisionnels favorisant la position patronale, corrompt le processus de règlement des impasses dans la négociation collective, en réintroduisant dans ce processus *l'inégalité entre les parties que la négociation a pour objectif de pallier*, et en incitant la partie patronale à ne plus rechercher avec ardeur une entente négociée.

Notons enfin que l'arbitrage des différends fait l'objet de critiques récurrentes mettant en doute son efficacité ou sa légitimité. On prétend notamment que l'arbitrage des différends encourage les parties à la passivité dans l'attente de la sentence de l'arbitre,<sup>38</sup> ou –dans le

---

<sup>36</sup> Cette inégalité foncière entre salariés et employeurs est mise en relief dans plusieurs décisions de la Cour suprême du Canada. Ces éléments doivent être considérés ici comme relevant non strictement d'une argumentation juridique, mais plutôt de *constats sociologiques fondés sur un examen des faits sociaux pertinents* pour notre expertise. Autrement dit, de tels énoncés peuvent être contredits non par une argumentation juridique normative, mais par la *preuve de faits sociaux* qui viendraient les infirmer. Voir ainsi : *Slaight Communications c. Davidson*, [1989] 1 R.C.S. 1038. *T.U.A.C., section locale 1518 c. KMart Canada Ltd.*, [1999] 2 RCS 1083, par. 25. *Isidore Garon c. Tremblay; Fillion et Frère c. Syndicat national des employés de garage du Québec inc.*, [2006] 1 R.C.S. 2, par. 111 (j. Lebel). *Health Services and Support - Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, 2007 CSC 27, [2007] 2 R.C.S. 391, par. 84. *Association de la police montée de l'Ontario c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 1, [2015] 1 R.C.S. 3. *Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan*, 2015 CSC 4, [2015] 1 R.C.S. 245, par. 56.

<sup>37</sup> Barry WINOGRAD, « An Introduction to the History of Interest Arbitration in the United States », *Labor Law Journal*, 2010, Vol. 61(3), 164-168, p. 165.

<sup>38</sup> C'est la critique du « chilling effect » qu'on retrouve dans certains travaux aux États-Unis. À notre avis, cet argument a été définitivement écarté par l'étude hautement persuasive réalisée par KOCHAN, Thomas, et

cas du secteur public- revient à remettre entre les mains d'un tiers le pouvoir de décider du budget de l'État. L'arbitrage des différends entrerait ainsi en conflit avec les principes de base de la démocratie politique, alors que les décisions fondamentales doivent être prises par les représentants élus par le peuple, lesquels sont imputables de leurs choix devant les citoyens. Comme l'expliquaient Jacob Finkelman et Shirley B. Goldenberg, parmi les plus grands experts des relations de travail au Canada, une telle conception, liée historiquement au concept de la *souveraineté absolue* du Parlement, ne peut plus être défendue, dès lors qu'on accepte le principe de la négociation collective dans le secteur public :

"That binding arbitration has an impact on the allocation of resources is indisputable. However, collective bargaining in itself affects the allocation of resources: '...every agreement between a public employer and a trade union may have a direct and immediate impact on government policy ...'".<sup>39</sup>

### 3.2 Les caractéristiques générales de l'arbitrage des différends

Voyons maintenant comment ces principes généraux ont été retenus (ou non) en contexte québécois.

#### 3.2.1 L'accès à l'arbitrage

Il nous faut distinguer ici entre l'arbitrage *volontaire* et l'arbitrage *obligatoire* des différends. L'arbitrage volontaire fait l'objet des articles 74 à 93 du *Code du travail*.<sup>40</sup> Un tel arbitrage représente, dans le régime commun des rapports collectifs du travail, une modalité alternative à l'exercice de la grève pour dénouer les impasses survenant en cours de négociation : il est logique que cette possibilité n'existe que du consentement conjoint

---

al., "The Long Haul Effects of Interest Arbitration: The Case of New York State's Taylor Law", *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 63:4 (2010) 565-584. Kochan, un des très grands spécialistes américains des relations industrielles, avait déjà réalisé une vaste étude portant sur les effets du *Taylor Act*, loi de l'État de New York imposant l'arbitrage conventionnel des différends en cas d'impasse dans la négociation collective dans le secteur public. Cette étude avait porté, de manière exhaustive, sur l'arbitrage des différends impliquant les policiers et les pompiers de cet État, pour la période 1967-1976. Dans cet article de 2010, Kochan et son équipe reprennent les résultats de la première étude, pour y ajouter les données recueillies dans une seconde étude portant, pour les mêmes catégories de salariés, sur la période 1995-2007. L'analyse démontre de manière convaincante que, si la négociation collective se traduit toujours par une rémunération (sur le long terme) plus avantageuse pour les salariés syndiqués (par comparaison avec les non syndiqués), en revanche il n'y a pas de tendance marquée à adopter une attitude attentiste (s'en remettant aux résultats d'un arbitrage éventuel) vis-à-vis de la négociation collective chez les syndicats concernés : les parties préfèrent de beaucoup régler au moyen de la négociation, et les cas d'arbitrage des différends demeurent plutôt rares.

<sup>39</sup> Jacob FINKELMAN, Shirley B. GOLDENBERG, *Collective Bargaining in the Public Service. The Federal Experience in Canada*, Montreal, Institute for Research on Public Policy, 1983 (2 Vol.), p. 453-454. Signalons que Jacob Finkelman fut successivement président de la Commission des relations du travail de l'Ontario, puis de la Commission fédérale des relations de travail dans la Fonction publique. Les auteurs citent ici une opinion déjà émise par J. Finkelman, dans « The Scope of Bargaining in the Canadian Public Service », *Proceedings of the International Symposium on Public Employment Labor Relations*, New York, 1971, p.68.

<sup>40</sup> RLRQ, c. C-27.

des parties (art. 74, C.t.), puisqu'autrement l'une ou l'autre partie pourrait priver son vis-à-vis, unilatéralement, du droit de recourir à la grève ou au lock-out.

En droit québécois du travail, l'arbitrage obligatoire des différends existe dans deux situations :

a) en cas d'impasse dans la négociation d'une première convention collective entre un employeur et une association de salariés nouvellement accréditée : l'objectif est ici de favoriser l'exercice de la liberté syndicale et le développement de la négociation collective.<sup>41</sup>

b) dans le cas de certains services essentiels à la vie, à la santé et à la sécurité de la population.

Seule cette seconde situation retiendra ici notre attention, puisque le travail accompli par les policiers et pompiers représente sans conteste un tel service essentiel.

*Dans le cas des services essentiels, l'arbitrage obligatoire des différends a pour objet de compenser le retrait du droit de grève dans le processus de négociation collective : par conséquent, la situation normale veut que l'une ou l'autre des deux parties puisse demander que toute impasse dans la négociation soit portée devant l'arbitre des différends. Toutefois, la législation québécoise du travail n'est pas toujours conséquente à cet égard.*

(1) Le plus fréquemment, le législateur québécois limite considérablement les possibilités de recours à l'arbitrage des différends en exigeant que les *deux parties* soient d'accord pour demander l'intervention de l'arbitre. Une telle exigence revient à *attribuer à l'employeur un droit de veto quant au recours à l'arbitrage*, et donc à conférer à la partie patronale le dernier mot en matière de négociation collective. Ainsi, en droit québécois, dans les secteurs de l'éducation (lequel ne peut être considéré comme un service essentiel au sens strict du terme)<sup>42</sup> et de la santé et des services sociaux, les matières négociées et agréées à l'échelle locale ou régionale ne peuvent être tranchées, en cas d'impasse, par le médiateur-arbitre que d'un commun accord des parties.<sup>43</sup> Qui plus est, il n'existe pas de droit à l'arbitrage des différends quant à la détermination des salaires en 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> année de convention collective dans les secteurs public et parapublic et ce, même si le recours à la grève demeure à cet égard interdit.<sup>44</sup>

---

<sup>41</sup> Art. 93.1 à 93.9, C.t.

<sup>42</sup> Voir *infra*, sections 3.1. et 3.2.

<sup>43</sup> *Loi sur le régime de négociation des conventions collectives dans les secteurs public et parapublic*, RLRQ, c. R-8.2, ART. 64 (ci-après la *L.r.n.*). En vertu de l'art. 111.14 C.t., le droit de grève ne peut être exercé à l'égard de ces stipulations.

<sup>44</sup> Art. 52 et s., *L.r.n.* et art. 111.14, C.t. La pratique des parties est différente : soit les salaires et échelles de salaires sont, de fait, négociés, de prime abord *contra legem*, pour toute la durée de la convention collective, soit ils sont déterminés unilatéralement par le gouvernement, sous l'autorité d'une loi spéciale adoptée par l'Assemblée nationale.

Il en va de même, de manière générale, quant aux activités relevant du domaine de la santé et des services sociaux.<sup>45</sup> Outre le secteur public et parapublic proprement dit, le *Code du travail* assure également le maintien des services essentiels dans ce qu'il qualifie de « services publics » (art. 111.0.15 à 111.0.26 C.t.). Plusieurs des salariés œuvrant dans de tels services, peu importe qu'ils relèvent de l'État ou d'entreprises privées, ne disposent pas en pratique du recours à la grève.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> L'article 111.10 du *Code du travail* exigeait qu'en cas de grève dans un établissement, les salariés demeurent au travail en raison d'un pourcentage d'au moins 90 % « parmi les salariés qui seraient habituellement en fonction » par quart de travail, dans le cas d'un centre d'hébergement et de soins de longue durée, d'un centre de réadaptation, d'un centre hospitalier de soins psychiatriques, d'un centre hospitalier spécialisé en neurologie ou en cardiologie ou d'un centre hospitalier doté d'un département clinique de psychiatrie ou d'un département de santé communautaire » (Art. 111.10, 1<sup>o</sup>, C.t.). Ce pourcentage était réduit à 80% dans le cas d'un établissement exploitant un autre type de centre hospitalier, de 60% dans le cas d'un centre local de services communautaires, ou de 55% dans le cas d'un centre de protection de l'enfance et de la jeunesse ou dans le cas d'un centre de services sociaux (Art. 111.10, 2<sup>o</sup>, 3<sup>o</sup> et 4<sup>o</sup>, C.t.).

Lorsque la Loi exige le maintien de 90 ou 80 pour-cent des effectifs habituellement en place le recours à la grève revêt essentiellement, à l'évidence, une portée symbolique. On pourrait s'attendre à ce que le Législateur compense le retrait du droit de grève, élément moteur (même lorsque non exercé) de notre système de relations collectives du travail, par un droit d'accès à l'arbitrage des différends. Or, ce droit n'existe pas en ce qui concerne les salariés du secteur de la santé et des services sociaux au Québec, aucune disposition de la *Loi sur le régime de négociation des conventions collectives dans les secteurs public et parapublic* (RLRQ, c. R-8.2.) ou de la section iii du chapitre v.1 du *Code du travail* ne le prévoyant. Relevons que ces dispositions ont été jugées inopérantes au regard de la liberté d'association par le TAT dans *Syndicat des travailleuses et travailleurs du CIUSSS du Centre-Ouest-de-l'Île-de-Montréal — CSN et Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux du Centre-Ouest-de-l'Île-de-Montréal*, 2017 QCTAT 4004.

<sup>46</sup> Tel est le cas, par exemple, des ambulanciers à l'emploi de la Corporation d'urgences-santé. Ceux-ci sont visés directement à l'article 111.0.16, 7<sup>o</sup>, du *Code du travail* : « Dans la présente section, on entend par « service public » : (...) 7<sup>o</sup> une entreprise de services ambulanciers, la Corporation d'urgence-santé et un centre de communication santé visés par la *Loi sur les services préhospitaliers d'urgence* (chapitre S-6) et une entreprise de cueillette, de transport ou de distribution du sang ou de ses dérivés ou d'organes humains destinés à la transplantation ». Ils font l'objet, tel que le prévoit l'article 111.0.17 C.t., d'une ordonnance gouvernementale de maintien des services essentiels (Décret 393-2010 du 29 avril 2010). Dès lors, le syndicat doit soit négocier avec l'employeur une entente portant sur les services essentiels à maintenir en cas de grève, soit transmettre unilatéralement une liste des services assurés au TAT (anciennement la CRT) (art. 111.0.18 C.t.). Dans tous les cas, le TAT doit évaluer la suffisance des services essentiels prévus à l'entente ou à la liste (art. 111.0.19 C.t.). Ainsi, la CRT s'est prononcée en juillet 2012 sur la liste transmise par le syndicat, en ordonnant certaines modifications aux services qu'entendait fournir la partie syndicale : *Corporation d'urgences-santé c. Syndicat du préhospitalier (CSN)*, 2012 QCCRT 323. Il ressort de cette décision que seuls des moyens de pression purement symboliques peuvent être exercés, ce qui se comprend évidemment dans le cas des services essentiels à la vie, à la santé et à la sécurité de la population que sont les services ambulanciers. V. plus récemment *Ambulances Gilles Thibault inc. et Syndicat du secteur préhospitalier des Laurentides et de Lanaudière - CSN*, 2017 QCTAT 5249 ; *Syndicat des travailleuses et travailleurs du CIUSSS du Centre-Ouest-de-l'Île-de-Montréal-CSN et Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux du Centre-Ouest-de-l'Île-de-Montréal*, 2017 QCTAT 4004.

Toutefois, la question demeure ici la suivante : cette restriction au droit de grève est-elle compensée par l'octroi d'une procédure quelconque d'arbitrage des différends? La réponse est négative. Aucune disposition de la section II du Chapitre V.1 du *Code* relative aux services publics ne traite de l'arbitrage des différends. Toutefois, en vertu de l'article 111.0.15 C.t., le régime général des rapports collectifs de travail prévu au *Code* s'applique aux services publics, sauf en cas de dispositions inconciliables. Par conséquent, les parties syndicale et patronale œuvrant dans un service public ont uniquement accès à l'arbitrage volontaire des différends prévu par les articles 74 à 93 C.t. Or, comme nous l'avons mentionné, l'arbitrage volontaire des

En outre, au fil des ans, certains salariés de l'État (ou personnes liées par « contrat » avec celui-ci) exerçant des activités considérées comme essentielles ont été assujettis à des régimes particuliers de négociation collective. L'accès à l'arbitrage obligatoire des différends ne leur est pas pour autant reconnu. Ainsi, dans le secteur de la santé et des services sociaux et dans celui des services de garde éducatifs à l'enfance, les ressources de type familial et les ressources intermédiaires d'une part, et les personnes responsables d'un service de garde en milieu familial d'autre part, font l'objet de régimes particuliers, fort similaires, de négociation. Ces personnes peuvent, mais seulement *conjointement*, demander au ministre du Travail de soumettre le différend à un arbitre.<sup>47</sup> Les parties doivent en outre « convenir au préalable des limites à l'intérieur desquelles l'arbitre doit rendre sa décision », <sup>48</sup> ce qui est nature à réduire considérablement, on le conçoit aisément, le champ de la compétence *rationae materiae* de l'arbitre.

(2) Dans certains cas toutefois, l'accès à l'arbitrage des différends lors d'une impasse dans la négociation et en l'absence du droit de recourir à la grève,<sup>49</sup> est garanti par la loi, sur demande de l'une ou l'autre des parties. Il en est ainsi, par exemple, en ce qui concerne les policiers et les pompiers municipaux.<sup>50</sup> C'est aussi le cas quant aux membres de la Sûreté du Québec,<sup>51</sup> encore qu'ici l'arbitrage ne revêt pas une portée exécutoire.<sup>52</sup> La situation est la même que celle-ci dans le cas des procureurs aux poursuites criminelles et pénales<sup>53</sup>,

---

différends doit être demandé *conjointement* par les deux parties. Par conséquent, l'employeur est toujours en position de bloquer l'accès de ses salariés à l'arbitrage des différends, même si le processus de négociation collective est compromis par l'absence d'un droit de recourir à la grève (sauf de manière purement symbolique).

<sup>47</sup> Art. 42, *Loi sur la représentation de certaines personnes responsables d'un service de garde en milieu familial et sur le régime de négociation d'une entente collective les concernant*, RLRQ c R-24.0.1.

<sup>48</sup> Loi précitée, art. 42. Cf. l'art. 46 de la *Loi sur la représentation des ressources de type familial et de certaines ressources intermédiaires et sur le régime de négociation d'une entente collective les concernant*, RLRQ c R-24.0.2.

<sup>49</sup> Notons que la grève est interdite dans le cas des policiers et des pompiers municipaux (art. 105 C.t.), ainsi qu'en ce qui concerne (*cf. infra*) les membres de la Sûreté du Québec (*Loi sur le régime syndical applicable à la Sûreté du Québec*, RLRQ, c. R-14., art. 6), les procureurs aux plaintes criminelles et pénales (RLRQ c. P-27.1, art. 17), et les agents de la paix régis par la *Loi sur la fonction publique*, RLRQ, c. F-3.1.1, art. 69, 1<sup>o</sup> alinéa.

<sup>50</sup> Voir la *Loi concernant le régime de négociation des conventions collectives et de règlement des différends dans le secteur municipal*, RLRQ c R-8.3, art. 3 à 36 (ci-après la *L.r.n.s.m.*).

<sup>51</sup> Cf. art. 13, *Loi sur le régime syndical applicable à la Sûreté du Québec*, RLRQ, C. R-14.

<sup>52</sup> Remarquons que dans la fonction publique fédérale, l'arbitrage des différends peut être demandé par l'une ou l'autre des parties. Voir l'art. 136 (1), *Loi sur les relations de travail dans le secteur public fédéral* (L.C. 2003, ch. 22, art. 2).

<sup>53</sup> Voir la *Loi sur le processus de détermination de la rémunération des procureurs aux poursuites criminelles et pénales et sur leur régime de négociation collective*, RLRQ c P-27.1, art. 12.14 (accès à l'arbitrage sur demande de l'une ou l'autre des parties) et art. 12.16 (la décision de l'arbitre constitue une recommandation au gouvernement, que celui-ci peut approuver, modifier ou rejeter). Notons que la détermination de la rémunération est d'abord soumise à un comité de trois membres, dont la recommandation est transmise à l'Assemblée nationale, laquelle peut l'approuver, la modifier ou la rejeter. *Ibid.*, art. 19.1 et s. Le comité de la rémunération évalue le caractère adéquat de la rémunération, des régimes collectifs, des conditions de travail qui ont des incidences pécuniaires, de celles qui concernent les accidents du travail et des maladies

et similaire en ce qui concerne les agents de la paix relevant de la *Loi sur la fonction publique*.<sup>54</sup> Cette situation particulière, apparue en premier lieu quant aux agents et sous-officiers de la Sûreté du Québec,<sup>55</sup> s'explique historiquement en tant que résidu du principe de la souveraineté du Parlement :

« The reluctance of senior levels of government to grant to their own employees rights that the law guaranteed to other workers, not only in the private sector, but in municipal employment, Crown corporations, and various parapublic services, was justified on the principle of the sovereignty of the state. Any system whereby a government and his employees might jointly determine terms and conditions of employment, as in collective bargaining (in contrast to a purely consultative system in which the government could make the final decisions), was held to be incompatible with this principle.»<sup>56</sup>

En vertu de ce principe, il appartient seul au Parlement et au Gouvernement de déterminer les conditions de travail des fonctionnaires de l'État, ce que le Premier ministre québécois Jean Lesage (peu avant d'opter pour la politique contraire) exprima de manière caricaturale par la formule : « La Reine ne négocie pas avec ses sujets »<sup>57</sup>. En fait, la notion de souveraineté est un principe politique<sup>58</sup> en tension permanente avec le concept de l'État de

---

professionnelles et de l'aménagement du temps de travail. Toutefois, « le comité n'a pas pour fonction d'évaluer les régimes de retraite et les droits parentaux » (art. 19.2, 2<sup>o</sup> alinéa).

<sup>54</sup> Suivant l'art. 76 de la *Loi sur la Fonction publique*, RLRQ, c. F-3.1.1, un mode de règlement des différends est négocié entre les parties par l'entremise d'un comité paritaire et conjoint, formé pour chaque association d'agents de la paix. Il faut donc s'en remettre aux dispositions des conventions collectives en vigueur pour voir quel mode de règlement des différends y est prévu. Quant au Syndicat des agents de la paix en services correctionnels du Québec (SAPSCQ), voire de la *Convention collective 2015-2020* : le différend peut être soumis à un arbitre par l'une ou l'autre des parties.

<sup>55</sup> Patrice GARANT, « Chronique de législation- *Loi concernant le régime syndical applicable à la Sûreté du Québec* », (1969) 10 *Cahiers de Droit* 199-205.

<sup>56</sup> Jacob FINKELMAN, Shirley B. GOLDENBERG, *Collective Bargaining in the Public Service. The Federal Experience in Canada*, *op.cit.*, p.5.

<sup>57</sup> Pour sa part, le premier ministre St-Laurent s'était exprimé ainsi en 1951 devant la Chambre des communes, répondant à la question d'une éventuelle liberté de négociation collective pour les fonctionnaires fédéraux :

« The civil service of Canada is carried on under laws enacted by parliament and is supervised by a commission set up by parliament. The commission and the government can and do receive representation from organizations of employees, but there can be no bargaining agent for the nation comparable with the employer in industry who has at his disposal the funds derived from payments for goods or services. The funds from which the salaries are paid in the public service have to be voted by parliament and parliament alone can discharge that responsibility" (*Débats de la Chambre des Communes*, le 12 mai 1952, p.2099, cité par S.J. FRANKEL, "Staff Relations in the Public Service: The Ghost of Sovereignty", *Canadian Public Administration*, 1959, vol.2, no 2, 65-76, p.73).

<sup>58</sup> L'essence politique du concept de souveraineté apparaît bien dans la définition frappante qu'en donne Carl Schmitt, le théoricien du conservatisme radical : « Est souverain celui qui décide de la situation exceptionnelle ». V. Carl SCHMITT, *Théologie politique. Quatre essais sur la souveraineté*, Paris, Gallimard, 1988.

droit (que rend imparfaitement la notion anglo-saxonne de « Rule of Law »)<sup>59</sup>, lequel revêt une valeur constitutionnelle fondamentale au Canada<sup>60</sup>.

Pour conclure sur ce point, en droit québécois du travail, seuls les policiers et pompiers municipaux bénéficient d'un recours à l'arbitrage des différends, avec portée obligatoire pour les deux parties. Toutefois, la modification législative (2016) de leur régime de négociation et d'arbitrage de différend, nous l'analysons *infra*, est susceptible d'en restreindre fortement l'effectivité et la légitimité.<sup>61</sup> Le tableau suivant permet de visualiser la grande diversité des solutions retenues par le législateur :

---

<sup>59</sup> Daniel MOCKLE, « L'État de droit et la théorie de la *rule of law* », *Les Cahiers de Droit*, Volume 35, numéro 4, 1994, p. 823-904.

<sup>60</sup> *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217. V, dans cette perspective l'opinion du réputé constitutionnaliste C. J. Friedrich (cité par S.J. FRANKEL, *loc.cit.*, p.67) : « It is all very well to claim that parliament or the majority of the people is 'sovereign', but the moment one does so it becomes impossible to maintain the idea of a constitutional system, with its protection for the individual and the minority against arbitrary action of the majority in parliament or out...By definition, a constitutional democracy is one which does not grant all power to the majority ».

<sup>61</sup> Voir la *Loi concernant le régime de négociation des conventions collectives et de règlement des différends dans le secteur municipal*, précitée, art. 3 à 36. Notons ainsi que l'arbitrage de différend, autrefois confié à un arbitre nommé conjointement par les parties (anc. art. 98, C.t.), relève maintenant, en vertu de la Loi, d'un conseil de règlement des différends dont les trois membres soit désignés unilatéralement par le gouvernement (art.11, *L.r.n.s.m.*) En outre, les critères devant régir le processus d'arbitrage, déjà resserrés depuis 1996 (cf. l'ancien art. 99.5 C.t.), soit dorénavant étroitement arrimés à l'objectif d'une « saine gestion des finances publiques » (art. 17, *L.r.n.s.m.*). Enfin, la décision du conseil lie les parties pour une durée de cinq ans (contrairement à ce que prévoyait l'article 99.8, alinéa 1, C.t.), et la Loi ne prévoit plus de mécanisme de médiation des différends en cours de convention collective (*comp.* anc. art. 99.10 C.t. avec l'art. 35, *L.r.n.s.m.*). Tous ces éléments sont analysés *infra* de manière détaillée.

**Tableau 1- L'arbitrage des différends dans les services essentiels au Québec**

Services visés	Droit de grève	Champ de la négociation	Accès à l'arbitrage	Effet de la sentence
<b>Santé et services sociaux</b>	Portée déterminée par le TAT  Toutefois : Interdiction quant à la rémunération (2e et 3e année de la convention) et quant aux stipulations locales ou régionales	Toutes les conditions de travail, sauf la rémunération (2e-3e années de la convention)	Stipulations nationales	
			-Impossible quant à la détermination de la rémunération	Quant aux autres matières : <i>En pratique : recours improbable</i> (cf. art. 74, C.t.).
			Stipulations locales	
			seulement du consentement conjoint des deux parties (Loi 37 article 64)	Exécutoire
<b>Sûreté du Québec</b>	Interdiction	Uniquement les conditions de travail comportant des avantages pécuniaires	-Sur demande de l'une ou l'autre des parties	Non exécutoire (mise en œuvre requiert approbation du gouvernement) Art.18, L.r.s.S.Q.
<b>Policiers/pompiers municipaux</b>	Interdiction	Toutes les conditions de travail	Sur réception du rapport du médiateur, le ministre défère le différend au conseil de règlements (N.b. Nomination unilatérale de l'arbitre + nombreux critères prédéterminés).	Exécutoire (art. 30, L.r.n.s.m.)
<b>Procureurs aux plaintes pénales</b>	Interdiction	Toutes les conditions de travail, sauf l'attribution du statut, la durée du stage probatoire, les normes d'éthique et de discipline, les plans d'organisation et la détermination des effectifs	-Sur demande de l'une ou l'autre des parties	Non exécutoire (mise en œuvre requiert approbation du gouvernement ou de l'Assemblée nationale) Art. 12.16, <i>Loi sur le processus de détermination de la rémunération des procureurs aux poursuites criminelles et pénales et sur leur régime de négociation collective,</i> RLRQ, c.P-27.1
<b>Agents de la paix (fonction publique), Dont : agents correctionnels</b>	Interdiction	Toutes les conditions de travail, sauf nomination et promotion, la durée du stage probatoire, les normes d'éthique et de discipline, etc.	Accès à l'arbitrage des différends par l'une ou l'autre des parties, prévue dans les conventions collectives en vigueur	Non exécutoire (mise en œuvre requiert approbation du gouvernement). Art. 76, L.f.p.
<b>Services publics : Ambulanciers</b>	Symbolique	Toutes les conditions de travail	seulement du consentement conjoint des deux parties (régime de droit commun)	Exécutoire  <i>En pratique : recours inexistant</i>

### 3.2.2 *Le mode de désignation de l'arbitre*

En principe, l'arbitrage des différends devant simuler un processus réel de négociation collective, le choix de l'arbitre se fait par entente entre les deux parties. L'arbitre sera normalement un arbitre professionnel expérimenté, jouissant d'une bonne connaissance du secteur d'activité en cause et bénéficiant de la confiance des deux parties. Ce n'est qu'en cas de désaccord entre l'agent négociateur et l'employeur qu'un tiers neutre et impartial procédera à la désignation de l'arbitre, fréquemment à même une liste d'arbitres professionnels agréés par les employeurs et les syndicats.<sup>62</sup>

Il est maintenant exceptionnel que des juges soient désignés pour agir à titre d'arbitre des différends. À notre connaissance, seul le régime particulier de négociation visant les membres de la SQ prévoit la désignation d'un juge de la Cour du Québec pour agir en cette qualité.<sup>63</sup> *Suivant la position généralement retenue en relations industrielles, l'arbitrage des différends requiert en effet la désignation à titre d'arbitres de professionnels spécialisés dont l'indépendance et l'impartialité sont garantis, du fait de leur formation, de leur expérience et de leur acceptabilité pour les deux parties.* Sauf exceptions, à notre avis, les juges ne sont pas nécessairement les mieux placés pour assumer cette fonction, fort différente de celle d'adjuger dans le cas d'un conflit de droits.<sup>64</sup>

En vertu du *Code du travail*, quant à l'arbitrage volontaire des différends, c'est le ministre du Travail qui procède à la désignation de l'arbitre en cas de désaccord entre les parties. Une telle intervention, si elle demeure purement formelle et se réfère à une liste d'arbitres préalablement agréés par les employeurs et les syndicats, ne nous paraît pas mettre en cause l'indépendance et l'impartialité des arbitres dans le secteur privé. Il en va différemment toutefois, d'un point de vue fonctionnel, si le ministre du travail entend assumer un rôle déterminant dans le choix de l'arbitre et procéder personnellement à sa sélection sur la base de critères discrétionnaires. En particulier, quant aux impasses dans la négociation collective impliquant l'État dans son rôle d'employeur, un membre du gouvernement ne peut nullement être considéré comme un intervenant neutre : il doit être présumé adhérer fermement à la politique budgétaire de l'exécutif. Autrement dit, le gouvernement devrait s'interdire d'intervenir activement en faveur du choix d'un arbitre déterminé,<sup>65</sup> ce qui entrerait directement en conflit avec l'indépendance et la neutralité du décideur, composantes essentielles d'un processus arbitral efficace.<sup>66</sup> Nous verrons *infra* qu'il s'agit

---

<sup>62</sup> Voir ainsi au niveau fédéral : en vertu de la *Loi sur les relations de travail dans le secteur public fédéral*, en cas de désaccord entre les parties, l'arbitre des différends se voit désigné par le Président de la Commission des relations de travail et de l'emploi dans le secteur public fédéral (CRTESP). Cf. art. 140 (4), *Loi sur les relations de travail dans le secteur public fédéral* (L.C. 2003, ch. 22, art. 2).

<sup>63</sup> *Loi sur le régime syndical applicable à la Sûreté du Québec*, RLRQ, c. R-14, art. 14 et 15. En vertu de l'article 19.2 de la *Loi sur le processus de détermination de la rémunération des procureurs aux poursuites criminelles et pénales et sur leur régime de négociation collective*, RLRQ c P-27.1, le juge en chef du Québec est consulté sur la nomination du président du Comité sur la rémunération visant ces salariés, à défaut d'accord entre les parties à ce sujet. Toutefois, un juge ne peut agir à titre de membre du comité.

<sup>64</sup> Voir en ce sens l'arrêt *S.C.F.P. c. Ontario (Ministre du Travail)*, [2003] 1 R.C.S. 539.

<sup>65</sup> Pour un exemple en ce sens, voir la situation à la base de la décision ci-dessus.

<sup>66</sup> Sur la notion *juridique* de crainte raisonnable de partialité, voir : *Commission scolaire francophone du Yukon, district scolaire #23 c. Yukon (Procureure générale)*, [2015] 2 RCS 282, 2015 CSC 25. Également : *S.C.F.P. c. Ontario (Canadian Region)*, [2003] 1 RCS 539, 2003 CSC 29. Voir aussi *Syndicat des travailleurs et travailleuses des postes c. Canada (Procureur Général)*, 2011 CF 1207; *Société canadienne des postes c.*

ici de l'un des problèmes majeurs soulevés par le nouveau régime de négociation relatif aux policiers et pompiers municipaux.

D'ailleurs, dans les services considérés comme essentiels –lorsqu'un processus quelconque de médiation et d'arbitrage des différends est prévu, ce qui n'est pas toujours le cas comme nous l'avons vu-, la législation québécoise témoigne de *la plus grande incohérence* quant au mode de désignation de l'arbitre.

Ainsi, les membres du conseil de règlement des différends sont désignés *unilatéralement* par le gouvernement du Québec, quant aux policiers et pompiers municipaux.<sup>67</sup> Nous verrons *infra* (5.1) qu'il s'agit ici de l'un des problèmes majeurs soulevés par le régime actuel de négociation relatif aux policiers et pompiers municipaux. Dans le cas des membres de la Sûreté du Québec, nous l'avons évoqué dans le tableau, l'arbitre est nommé conjointement par les deux parties parmi les juges de la Cour du Québec; s'il y a désaccord entre les parties à ce sujet, le juge agissant à titre d'arbitre est désigné par le juge en chef de la Cour du Québec.<sup>68</sup> Quant aux agents de la paix membres de la fonction publique du Québec, il faut s'en remettre au texte des conventions collectives en vigueur (voir le tableau *infra*). Ainsi, en vertu de l'article 40.3 de la convention collective de 2010-2015 concernant le SAPSCQ, « la sentence arbitrale constitue une recommandation au gouvernement; toute recommandation de l'arbitre approuvée par le gouvernement a l'effet d'une convention collective signée par les parties ».

Dans le cas des ressources en service de garde, comme nous l'avons vu, l'arbitrage des différends apparaît peu probable, vu la précondition d'une demande conjointe des parties. Toutefois, advenant que cette condition se réalise, en cas de désaccord entre les parties, il revient aussi au ministre du Travail de procéder unilatéralement au choix de l'arbitre, ce qui nous paraît soulever les mêmes objections que ci-dessus.<sup>69</sup> La situation est la même en ce qui a trait aux ressources de type familial et ressources intermédiaires.<sup>70</sup>

### 3.2.3 *La nature de l'arbitrage*

*Traditionnellement, l'arbitre a toute latitude pour décider des impasses faisant l'objet d'un différend, par exemple en optant pour la position patronale sur un point, pour la position syndicale sur un autre, ou en élaborant lui-même une solution intermédiaire* (ainsi, en octroyant une augmentation de la rémunération de l'ordre de 3.5%, alors que –par hypothèse- le syndicat réclamait une hausse de 6% des salaires et l'employeur offrait 2% de majoration). Nous verrons dans la sous-section suivante quels critères sont traditionnellement utilisés par les arbitres pour les guider dans leurs décisions.

---

*Syndicat des travailleurs et travailleuses des postes*, 2012 CAF 107; *Syndicat des travailleurs et travailleuses des postes c. Société canadienne des postes*, 2012 CF 110. *Syndicat des travailleurs et travailleuses des postes c. Société canadienne des postes*, 2012 CF 975.

<sup>67</sup> *L.r.n.s.m.*, art. 11. *Cf. infra*.

<sup>68</sup> Art. 13, 1<sup>er</sup> al., *Loi sur le régime syndical applicable à la Sûreté du Québec*, RLRQ c R-14. *Cf. infra*.

<sup>69</sup> Art. 42, *Loi sur la représentation de certaines personnes responsables d'un service de garde en milieu familial et sur le régime de négociation d'une entente collective les concernant*, RLRQ c R-24.0.1.

<sup>70</sup> Art. 46, *Loi sur la représentation des ressources de type familial et de certaines ressources intermédiaires et sur le régime de négociation d'une entente collective les concernant*, RLRQ c R-24.0.

Ces dernières décennies, toutefois, des formes nouvelles d'arbitrage des différends sont apparues, qu'on désigne généralement par l'expression d'arbitrage des « offres finales ». En cas d'arbitrage de cette nature, la latitude décisionnelle de l'arbitre se voit fortement réduite. Par exemple, dans sa forme la plus rigide, l'arbitrage des offres finales oblige le décideur à opter globalement soit pour la dernière offre d'ensemble faite par la partie patronale, soit pour celle formulée par la partie syndicale, sans pouvoir introduire la moindre modification à ces offres. Dans une forme atténuée, l'arbitre des différends peut opter, toujours sans modification, pour l'offre finale de la partie patronale sur un point, pour l'offre finale de la partie syndicale sur un autre, et ainsi de suite.<sup>71</sup> Cette technique de l'arbitrage des offres finales est généralement couplée avec l'imposition de critères précis que l'arbitre doit suivre impérativement, tel le respect de la politique budgétaire et fiscale du gouvernement.

Ainsi, en vertu de la *Loi de 2007 sur le maintien des services ferroviaires*,<sup>72</sup> l'arbitre nommé par le ministre fédéral du Travail devait, en vertu de l'article 11 c) de la Loi, choisir « pour régler les questions qui font l'objet d'un différend, soit l'offre finale de l'employeur, soit celle du syndicat. » En 2011, la *Loi sur le rétablissement de la livraison du courrier aux Canadiens*<sup>73</sup> mettant fin au conflit en cours à la Société canadienne des Postes contenait une disposition similaire (art. 11 (1) c)), mais ajoutait le recours impératif aux considérations suivantes :

« Pour choisir l'offre finale, l'arbitre se fonde sur la nécessité de conditions de travail qui sont compatibles avec celles de secteurs postaux comparables et qui fourniront à la Société canadienne des postes la souplesse nécessaire à sa viabilité économique et sa compétitivité à court et à long terme, au maintien de la santé et de la sécurité de ses travailleurs et à la viabilité de son régime de pension, compte tenu des éléments suivants :

a) la nouvelle convention collective ne doit pas directement entraîner la diminution du ratio de solvabilité du régime de pension;

---

<sup>71</sup> Ces formes non conventionnelles d'arbitrage des différends sont apparues d'abord aux Etats-Unis, où l'on distingue trois formes d'arbitrage : l'arbitrage conventionnel (*conventional interests arbitration*); l'arbitrage en bloc des offres finales (*final offer arbitration as a package*); et l'arbitrage point par point des offres finales (*final offer arbitration issue by issue*). Voir Joseph E. SLATER, "Public Sector Labor Law in the Age of Obama", 87 *Indiana Law Journal* (2012) 189-229, p.215-216. L'arbitrage des offres finales fut adopté dans certains États américains à partir de 1975. Parfois, comme dans l'État du Wisconsin en ce qui concernait les policiers et pompiers, cet arbitrage se présentait (sauf entente au contraire entre les parties) comme associant à la fois l'examen en bloc des offres finales (quant aux questions économiques) et l'examen point par point (quant aux questions non économiques). Voir David E. BLOOM, « Collective Bargaining, Compulsory Arbitration, and Salary Settlements in the Public Sector: The Case of New Jersey's Police Officers », *Journal of Labor Research*, Vol. II, no. 2, 1981, 369-384. Suivant l'auteur, l'expérience des deux premières années de mise en œuvre de l'arbitrage des offres finales ne démontrait pas d'effet négatif (ou positif) sur le niveau de rémunération des policiers, par comparaison avec l'arbitrage conventionnel. Comme nous le soulignons, les études ultérieures démontrent toutefois que cette technique est devenue, lorsqu'associée à un resserrement de la marge de manœuvre de l'arbitre (via le respect de critères favorisant la politique budgétaire du gouvernement) un moyen privilégié de restriction de la hausse des rémunérations dans le secteur public.

<sup>72</sup> L.C. 2007, c. 8.

<sup>73</sup> LC 2011, c 17.

b) la Société canadienne des postes se doit, sans recours à des hausses indues de tarifs postaux, d'être efficace, d'accroître sa productivité et de respecter des normes de service acceptables. »

L'arbitrage des offres finales, couplé avec l'imposition de critères substantiels restreignant la marge de manœuvre décisionnelle de l'arbitre, équivaut à une *prédétermination*, plus ou moins accentuée, du contenu de la sentence arbitrale. La zone d'incertitude caractéristique de l'arbitrage traditionnel se voit radicalement réduite, au profit de la partie patronale : celle-ci échappe alors, pour l'essentiel, au risque que présente un processus véritable de négociation collective pour l'une et l'autre partie. Le résultat apparaît en effet prévisible : l'arbitre devra généralement opter pour l'offre finale de l'employeur, la seule à correspondre d'emblée aux critères prédéterminés par l'État (tel le respect des politiques budgétaires et d'autres mesures d'austérité).

#### 3.2.4 *Les critères applicables*

L'arbitrage traditionnel des différends repose sur une démarche comparative et historique. L'arbitre tient compte des résultats obtenus lors des négociations antérieures entre les parties, et compare les conditions de travail qui sont celles de salariés occupant des fonctions similaires, tant à l'*interne* (s'il existe plusieurs unités de négociation chez le même employeur) qu'à l'*externe*, chez d'autres employeurs dans le même secteur d'activités. Par ailleurs, l'arbitre prend également en considération la situation économique de l'employeur, pour bien évaluer sa capacité de payer. C'est ainsi que fut généralement interprété le standard indéterminé énoncé à l'article 79 C.t., soit celui de « l'équité et de la bonne conscience ». <sup>74</sup>

Comme nous l'avons mentionné à la section précédente, la tendance plus récente en arbitrage des différends, influencée par la situation prévalant aux États-Unis, veut que l'arbitre soit lié, directement ou indirectement, par les politiques fiscales et budgétaires de l'État. Au Québec, on ne peut guère se référer qu'à l'arbitrage des différends relatif aux pompiers et policiers municipaux puisque, contrairement à la norme établie en droit fédéral du travail, il n'existe pas d'accès (autrement que par accord entre les deux parties –ce qui revient, comme mentionné, à donner un droit de veto à l'État-employeur) à l'arbitrage des différends dans le secteur public et parapublic. Au fédéral, soulignons-le à nouveau, l'accès à l'arbitrage des différends est prévu (au choix de l'agent négociateur syndical) dans la Fonction publique; et, en situation d'exception, les lois fédérales de retour au travail dans le secteur public (et même privé, *cf.* les exemples récents d'Air Canada et du Canadien national) prévoient une procédure d'arbitrage des différends, -dont les critères ont toutefois été fortement resserrés au fil des ans.

---

<sup>74</sup> V. la sentence arbitrale du juge Claude-René Dumais dans *Gouvernement du Québec c. Association des policiers provinciaux du Québec*, Tribunal d'arbitrage, le 28 septembre 1984. V. surtout *Ville de Charlemagne c. Fraternité des policiers de Charlemagne*, Tribunal d'arbitrage des différends, le 1er octobre 1987 (Me François Hamelin, arbitre).

En ce qui concerne les policiers et les pompiers municipaux -nous revenons *infra* de manière détaillée sur cette question- les critères applicables en cas d'arbitrage des différends étaient antérieurement ceux-ci :<sup>75</sup>

« 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. »<sup>76</sup>

Cet article a été introduit par le gouvernement du Québec en 1996,<sup>77</sup> avec pour objectif de réduire la marge de manœuvre des arbitres de différend en cas d'impasse dans les négociations collectives entre les municipalités et leurs policiers et pompiers. Par cet amendement, le gouvernement a imposé en 1996 l'obligation pour l'arbitre des griefs de « tenir compte des conditions de travail applicables aux autres salariés de la municipalité concernée », de municipalités semblables et de la « situation et des perspectives salariales et économiques du Québec ». Comme l'explique Jean Paquette (devenu par la suite juge administratif au TAT) dans un article datant de 1998,<sup>78</sup> cette modification au *Code du travail* a eu un impact significatif sur la pratique de l'arbitrage des différends relatifs aux policiers et pompiers municipaux. Avant les modifications de 1996, les arbitres se référaient avant tout au principe de l'égalité de traitement, impliquant une comparaison « entre des salariés et des employeurs qui sont dans une situation comparable, c'est-à-dire dont le secteur d'activité et les fonctions sont semblables ». <sup>79</sup>

Or, par suite des amendements de 1996, les arbitres de différend ont infléchi leur approche de la question : il n'était plus question de comparer les policiers uniquement entre eux, mais aussi d'accorder une certaine importance aux conditions générales attribuées aux salariés dans leur ensemble. Un auteur souligne ainsi : « Sous réserve de la preuve offerte, l'arbitre est obligé de considérer les trois facteurs bien qu'aucun d'entre eux n'ait préséance sur les autres alors qu'auparavant, le critère de la comparaison avec des unités similaires avait pratiquement toujours préséance sur les autres ». <sup>80</sup>

L'importance de la modification a cependant été diversement appréciée. Pour l'un des premiers arbitres de différends à mettre en œuvre la nouvelle norme : « Le changement est de taille et il vient

---

<sup>75</sup> Voir l'ancien art. 99.5 du *Code du travail*.

<sup>76</sup> L'art. 96 C.t. était à l'effet suivant : « L'arbitre doit rendre une sentence à partir de la preuve recueillie à l'enquête. »

<sup>77</sup> *Loi modifiant le Code du travail du Québec*, L.Q. 1996, c. 30.

<sup>78</sup> Jean PAQUETTE, « Les nouveaux critères décisionnels de l'arbitrage de différends chez les policiers et les pompiers municipaux », (1998) 32 *Revue juridique Thémis* 593-600.

<sup>79</sup> *Ibid.*, p. 596.

<sup>80</sup> Laurent ROY, « L'arbitrage du différend », *Revue Bravoure*, Printemps 2011, 8-22, p. 13.

bouleverser les principes sur lesquels l'arbitre Hamelin s'appuyait pour rendre la décision qu'il a rendue dans l'affaire *Ville de Charlemagne* ». <sup>81</sup> Par contre, l'auteur Laurent Roy a souligné que :

« Les amendements apportés à l'article 99.5 en 1996 ont donc simplement eu pour effet d'obliger les tribunaux d'arbitrage de différend à considérer les trois facteurs qu'il comporte, sans plus, alors qu'ils n'avaient pas cette obligation auparavant.

Il leur appartient toujours de disposer du différend dont ils sont saisis en équité et en bonne conscience et de continuer à rechercher le règlement auquel les parties auraient pu en venir. Dans cette perspective, la nature du cas pourra amener un tribunal d'arbitrage de différend à écarter un facteur de considération, non pas parce qu'il ne doit pas être considéré, mais simplement parce qu'après considération, ce facteur doit être écarté. »<sup>82</sup>

*Du point de vue de la sociologie du droit et des relations industrielles*, il importe peu d'identifier quelle est l'interprétation « juste » sur le plan normatif : il suffit de constater ici que pour *divers acteurs* de ce champ d'activité (certains arbitres, nombre de procureurs patronaux), la marge de manœuvre des tribunaux d'arbitrage de différends devenait plus réduite que par le passé.

Quoiqu'il en soit, il appert que la marge de manœuvre du conseil de règlement des différends est maintenant encore davantage réduite, tel que le prévoit la *Loi concernant le régime de négociation des conventions collectives et de règlement des différends dans le secteur municipal* <sup>83</sup>. Nous examinerons cet élément plus en détail à la section 4.2.2., *infra*.

### 3.2.5 Les matières visées

En cas d'arbitrage des différends dans les services essentiels, deux situations peuvent se présenter : soit toutes les conditions de travail sont susceptibles d'être examinées par l'arbitre, soit seulement certaines conditions peuvent donner ouverture à une décision arbitrale.

Ainsi :

---

<sup>81</sup> *Ville de Mont-Laurier c. Fraternité des policiers de Mont-Laurier*, Tribunal d'arbitrage des différends, le 27 décembre 1996 (Me Alain Corriveau, arbitre). Au même effet : *Association des Policiers d'Amos inc. c. Amos (Ville)*, 2005 CanLII 43091 (QC SAT), Tribunal d'arbitrage des différends, le 29 août 2005 (Me Gilles Lavoie, arbitre) par. 88.

<sup>82</sup> Laurent ROY, « L'arbitrage du différend », *loc.cit.*, p. 13. V. en ce sens *Saint-Luc (Ville) c. Association des policiers de la ville de Saint-Luc*, 1996 CanLII 797 (QC SAT), Tribunal d'arbitrage des différends, le 4 juillet 1996 (M. Julien Boucher, arbitre) :

« Donc à sa lecture, l'article 99.5 ne change rien car l'arbitre peut tenir compte, entre autres, de l'équité interne ou de l'équité externe et cela toujours selon sa bonne conscience. L'essentiel du message que livre l'article 99.5 est d'attirer l'attention des arbitres sur l'équité interne aussi bien que sur l'équité externe relativement aux conditions de travail des policiers et pompiers. Il est probable qu'antérieurement les arbitres favorisaient plus facilement la règle d'équité externe que celle de l'équité interne à l'égard, particulièrement, des policiers et pompiers. Donc, l'article rappelle aux arbitres de tenir compte aussi de l'équité interne lorsque les circonstances ainsi que la preuve s'y prêtent. »

<sup>83</sup> Précitée.

-Dans le cas des policiers et des pompiers municipaux, en l'état actuel du droit, toutes les conditions de travail (sauf celles déjà visées par un accord intervenu entre les parties) peuvent faire l'objet de la décision du conseil de règlement des différends ;

-Dans le cas du secteur public et parapublic, la détermination des salaires et échelles de salaires en 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> année de convention collective, nous l'avons vu, ne peut faire l'objet d'un arbitrage des différends, étant plutôt arrêtée (suivant la lettre de la Loi) par décret gouvernemental.<sup>84</sup>

### 3.2.6 *La portée de la sentence arbitrale*

Au Québec, l'accès à l'arbitrage obligatoire des différends est garanti à l'une ou l'autre des parties (en compensation du retrait du droit de grève et de lock-out) seulement dans une minorité de cas, tels celui des policiers et des pompiers municipaux et des membres de la Sûreté du Québec. Dans ce dernier cas, toutefois, l'arbitrage n'est pas en soi exécutoire : la décision de l'arbitre ne constitue en fait qu'une recommandation adressée au gouvernement et ne prendra effet que si celui-ci en approuve la teneur.<sup>85</sup> La situation est similaire en ce qui concerne les agents de la paix de la Fonction publique, y compris les agents des services correctionnels.

## 4. Le régime syndical propre aux policiers et pompiers municipaux : l'arbitrage obligatoire des différends

### 4.1 Perspective historique

#### 4.1.1 Antérieurement à 1964

##### *La Loi des différends ouvriers*

En vertu de la *Loi des différends ouvriers de Québec* adoptée en 1925,<sup>86</sup> la possibilité existait pour l'une ou l'autre des parties de soumettre un différend à un conseil d'arbitrage, en cas d'échec d'une phase antérieure de conciliation (art. 17). Un tel conseil d'arbitrage se composait de trois membres, nommés par le ministre du Travail (art.18.1). Deux de ces membres étaient désignés à la suite de la suggestion faite au ministre par chacune des parties (art. 18.2). Ces deux membres, une fois identifiés, devaient suggérer au ministre le nom d'une personne impartiale et compétente pour agir comme président du conseil d'arbitrage : à défaut, le ministre désignait de son propre chef ce troisième membre, soit « une personne impartiale et expérimentée qui n'est pas personnellement associée ni intéressée dans un commerce ou une industrie et qui ne semble pas, en raison de ses occupations ou affaires, prévenue en faveur de ou contre le patrons et les employés » (art. 18.3). Le conseil d'arbitrage devait rendre sentence « suivant l'équité et la bonne

<sup>84</sup> Se reporter au *Tableau 1* pour un aperçu sommaire des matières exclues de l'arbitrage des différends, suivant les services essentiels concernés.

<sup>85</sup> *Loi sur le régime syndical applicable à la Sûreté du Québec*, RLRQ, c. R-14, art. 8 et 18.

<sup>86</sup> S.R.Q. 1925, c. 97.

conscience » (art. 24) au plus tard dans les trois mois de la nomination de son président (art. 25, 1<sup>er</sup> alinéa). Notons que les parties n'étaient pas liées par la sentence arbitrale (art. 21), à moins de s'être engagées en ce sens (art. 26).

#### *Les différends dans les services publics*

C'est la *Loi des différends entre les services publics et leurs salariés*, adoptée en 1941,<sup>87</sup> qui imposa pour la première fois au Québec une forme d'arbitrage *obligatoire* des différends, avec sentence pleinement exécutoire. Le champ d'application de la Loi s'étendait à l'ensemble des services publics, comprenant les corporations municipales et scolaires, les institutions d'assistance publique, les « asiles d'aliénés », les entreprises de distribution de gaz, d'eau, d'électricité etc., enfin les fonctionnaires et ouvriers provinciaux (art. 2 d). La Loi interdisait toute grève ou contre-grève dans les services publics (art. 5) et imposait l'arbitrage obligatoire des différends (art. 4) conformément aux dispositions à ce sujet, s'il en était, de la convention collective ou, à défaut, suivant les dispositions de la *Loi des différends ouvriers de Québec*. En outre, la Loi interdit aux policiers municipaux (« constables ») de s'affilier à une association syndicale formée d'autres catégories de salariés (art. 6).

#### 4.1.2 De 1964 à 1996

Le nouveau *Code du travail* adopté en 1964<sup>88</sup> a établi de nouvelles règles applicables en matière d'arbitrage de différend (art. 74 et s.), avec une section spéciale applicable aux policiers et pompiers municipaux (art. 94 C.t. et s.). En vertu du Code, l'arbitrage de différend était la voie privilégiée par le législateur en vue de régler toute impasse survenant dans la négociation collective entre les corporations municipales et régies inter-municipales, d'une part, et les policiers et pompiers à leur emploi, d'autre part. À cet égard, le Code prévoyait l'interdiction de toute grève exercée par ces salariés (art. 105 C.t. - toujours en vigueur).

En vertu de l'article 79, 2<sup>e</sup> alinéa, C.t., -introduit en 1983-<sup>89</sup> les critères applicables à l'arbitrage de différend étaient les suivants :

« Pour rendre sa sentence, l'arbitre peut tenir compte, entre autres, des conditions de travail qui prévalent dans des entreprises semblables ou dans des circonstances similaires ainsi que des conditions de travail applicables aux autres salariés de l'entreprise ».

#### *La nature de l'arbitrage des différends*

La décision arbitrale la plus influente rendue durant cette période est sans conteste celle de l'arbitre François Hamelin dans *Ville de Charlemagne c. Fraternité des policiers de*

---

<sup>87</sup> S.R.Q. 1941, c. 169.

<sup>88</sup> S.R.Q. 1964, c. 141.

<sup>89</sup> L.Q. 1983, c. 22, art. 35. Relevons qu'antérieurement, le *Code du travail* se contentait d'en référer à « l'équité et la bonne conscience » (art. 79, 1<sup>er</sup> alinéa, C.t.).

*Charlemagne* <sup>90</sup> Cette décision, jugée aujourd'hui dépassée en raison des changements législatifs survenus par la suite (en 1996, puis en 2016, *cf. infra*), énonce toutefois des considérants généraux relatifs à la *nature* de l'arbitrage de différend qui *demeurent toujours valables*. Notamment :

- La distinction entre conflit de droit et conflit d'intérêts, l'arbitrage relevant de cette dernière catégorie, ce qui induit des *règles de preuves* d'une nature distincte; <sup>91</sup>
- Alors qu'un *conflit de droit* exige la subsumption des faits sous une norme préexistante et la déduction de la solution juridique (par raisonnement syllogistique), en cas de *conflits d'intérêts*, la règle n'est pas préexistante mais à construire, en fonction d'un compromis global « relatif », fonction des priorités, des intérêts, des valeurs et des forces respectives des parties; <sup>92</sup>
- Le tribunal d'arbitrage de différend a pour tâche de « reproduire ce compromis global à la place des parties ». <sup>93</sup> Il s'agit d'une démarche comparative, fondée sur la règle de *l'égalité de traitement en situation comparable*;
- L'arbitrage de différends doit tenir compte du déséquilibre des forces entre les parties à la négociation collective, afin d'éviter « que des employeurs trop puissants, bénéficiant d'une concentration de pouvoir très étendue conférée par leur droit de gérance, n'imposent unilatéralement leurs vues à tous les salariés au détriment de l'intérêt public ». <sup>94</sup> Ce qui est visé, c'est l'atteinte d'un *équilibre relatif des forces* entre les parties; <sup>95</sup>
- La sentence arbitrale de différend doit également prendre en considération la *structure conflictuelle* du système des relations industrielles, « basée sur le recours à la force économique ou à la menace de l'affrontement comme moyen de résolution des conflits entre employés et salariés; <sup>96</sup>
- Dans cette perspective, *la fonction de l'arbitre de différend n'est pas de se substituer à la négociation collective*, mais de la compléter en utilisant les critères mêmes qui sont généralement utilisés par l'ensemble des employés et des syndicats lors de leur négociation collective.

*Le critère premier : l'égalité de traitement*

C'est toutefois dans sa conception de la notion fondamentale de l'égalité de traitement que la décision *Ville de Charlemagne* ne reflète plus l'état du droit existant, du moins du point de vue législatif. Pour le tribunal d'arbitrage, en effet, une distinction fondamentale s'imposait entre le principe premier, celui de l'égalité de traitement, et les facteurs secondaires, telle la capacité de

---

<sup>90</sup> Tribunal d'arbitrage des différends, le 1er octobre 1987 (Me François Hamelin, arbitre).

<sup>91</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>92</sup> *Ibid.*

<sup>93</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>94</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>95</sup> *Ibid.*

<sup>96</sup> *Ibid.*, p. 22.

payer de la municipalité ou la rémunération versée, à l'interne, aux autres employés (cols blancs, cols bleus, etc.). Pour l'arbitre Hamelin, l'égalité de traitement des salariés employés dans des situations similaires, comme il est d'usage chez les arbitres de différends partout en Amérique du Nord, est le critère premier qui normalement dicte la sentence arbitrale. Ce critère reflète tout simplement l'approche mise de l'avant par des négociateurs expérimentés dans le cadre de libres négociations collectives :

« D'une manière universellement appliquée par les parties patronales et syndicales dans leurs négociations, les situations similaires sont d'abord celles des employeurs œuvrant dans le même secteur d'activité à l'égard des salariés exerçant les mêmes fonctions ». <sup>97</sup>

En ce qui concerne les policiers et pompiers, le même principe doit être suivi, d'autant que l'exercice du droit de grève leur est (à juste titre) refusé.<sup>98</sup> En effet, « la prohibition du droit de grève qui a été imposée aux policiers municipaux milite pour la conservation, la protection et le respect à leur égard du principe de l'égalité de traitement qui a été appliqué partout ailleurs ». <sup>99</sup>

Ce principe a pour effet d'écarter la comparaison des conditions de travail des policiers et pompiers municipaux avec d'autres catégories de salariés à l'emploi de la même municipalité (ce qu'on appellera « l'équité interne »).<sup>100</sup> Même si l'article 79 C.t., 2<sup>e</sup> alinéa, comme mentionné, faisait référence aux conditions de travail « applicables aux autres salariés de l'entreprise », l'arbitre Hamelin soulignait avoir toute discrétion pour appliquer ce critère, d'une portée nettement secondaire à son avis. En fait, pour l'arbitre Hamelin, ce dernier critère doit être rangé au rang des facteurs secondaires, lesquels ne trouvent application que dans des circonstances exceptionnelles : il en est ainsi, outre l'équité interne, de la capacité de payer de l'employeur, du coût de la vie, de la productivité, etc. <sup>101</sup>

Soulignons ici que dans le cas de la Sûreté du Québec où les relations de travail sont régies par une loi particulière,<sup>102</sup> le gouvernement du Québec opta, dans le contexte économique difficile du début des années 1980, pour l'arbitrage des différends en 1984. Le juge Claude-René Dumais de la Cour du Québec fut alors nommé arbitre de différends. Le juge Dumais rendit sa sentence arbitrale le 28 septembre 1984. Conformément à la loi, le juge soulignait d'emblée la portée limitée de sa décision, celle-ci ne représentant qu'une recommandation adressée au gouvernement.<sup>103</sup> Le juge attirait l'attention sur la méthode comparative utilisée, fondée sur le principe d'un traitement égal pour une fonction similaire et analysant la rémunération des corps policiers, et non d'autres salariés *vu l'absence de justification, suivant l'arbitre, d'une comparaison avec des non-policiers*. C'est donc uniquement ici le critère de l'équité externe qui fut considéré par l'arbitre. Sur la base de cette orientation et de la preuve soumise par les parties, la sentence arbitrale recommandait une augmentation salariale de 4% en 1985, de 3.5% en 1985 et 1986 avec indexation le cas échéant.

*Des facteurs secondaires : l'équité interne et la capacité de payer*

Concernant l'élément « équité interne », l'arbitre Hamelin estime, reflétant en cela l'opinion alors dominante, qu'il n'appartient pas au tribunal d'arbitrage des différends de corriger (sur quelle

---

<sup>97</sup> *Ibid.*, p. 30.

<sup>98</sup> *Ibid.*, p. 34.

<sup>99</sup> *Ibid.*

<sup>100</sup> *Ibid.*, p. 35.

<sup>101</sup> *Ibid.*, p. 37.

<sup>102</sup> *Loi sur le régime syndical applicable à la Sûreté du Québec*, RLRQ c R-14.

<sup>103</sup> *Loi sur le régime syndical applicable à la Sûreté du Québec*, précitée, art. 18.

base?) les écarts de rémunération et de conditions de travail apparus entre catégories de salariés d'une même entreprise ou d'une même institution, mais plutôt de s'assurer que les employés exerçant un métier ou une profession similaires soient traités de la même manière que leur collègues d'autres entreprises ou institutions, à tout le moins sur le plan régional.<sup>104</sup> En ce qui concerne l'équité interne, c'est un fait reconnu que les augmentations de salaires versées par un employeur à ses diverses catégories d'employés sont relativement identiques.

Par ailleurs, dans l'affaire *Charlemagne*, où les policiers réclamaient une égalité de traitement avec leurs collègues à l'emploi de la ville de Le Gardeur, assurément plus riche et en meilleure santé financière, le tribunal juge que :

« ...l'argument basé sur la richesse relative ne doit toutefois pas empêcher des salariés d'obtenir un traitement égal à celui de leurs collègues exerçant des fonctions identiques dans des situations similaires. La richesse relative d'un employeur ne peut constituer en fait qu'un frein permettant de doser la recherche de l'égalité de traitement des salariés; en ce sens, la capacité relative de payer constitue un argument second par rapport à celui de l'égalité de traitement pour un travail égal ». <sup>105</sup>

L'arbitre Hamelin s'en remet ici à l'ouvrage de deux auteurs états-uniens très influents, dont il cite entre autres le passage suivant :

“To determine wages exclusively on the basis of the ability to pay would lead to wage scales that vary from company to company and would require a new determination of wage scale with each rise or fall in profits. The existence of unequal wage levels among companies would be incompatible with union programs for the equalization of wage rates among companies in the same industry or area (...). Indeed, arbitrators have expressed the view that to use the ability-to-pay standard as the sole basis for a wage increase would in effect involve a decision by the arbitrator as to how business revenues should be distributed among stockholders, employees, and the consuming public; arbitrators do not feel themselves competent to rule on such a broad issue of social and economic policy”. <sup>106</sup>

### *Données empiriques*

Des données empiriques d'intérêt se retrouvent notamment dans les rapports officiels de groupes de recherche ou de commissions d'enquête traitant, en tout ou en partie, de la situation des policiers et pompiers municipaux. En septembre 1979, à la demande du ministre du Travail, un groupe de recherche fut formé pour étudier la question : il était présidé par le professeur Viateur Larouche de l'École de relations industrielles de l'Université de Montréal. Le rapport de ce groupe de travail, déposé en décembre 1980,<sup>107</sup> contient des statistiques sur la fréquence du recours à l'arbitrage des différends, par opposition aux négociations collectives se traduisant par une entente entre les parties. La période étudiée à cet égard, portant sur l'ensemble des municipalités au Québec disposant d'un service policier et d'incendies, concerne la période 1973-1979 : les auteurs constatent un recours fréquent à l'arbitrage des différends chez les groupes de salariés visés, encore

---

<sup>104</sup> *Ville de Charlemagne c. Fraternité des policiers de Charlemagne*, décision précitée, p. 39.

<sup>105</sup> *Ibid.*, p. 44.

<sup>106</sup> *Ibid.*, p. 45, citant F. ELKOURI and E. ELKOURI, *How Arbitration Works*, 3<sup>e</sup> édition, Washington, BNA Books, 1973, p. 769 et s.

<sup>107</sup> *Rapport du Groupe de travail sur l'arbitrage des différends chez les policiers et pompiers* (V. LAROUCHE, prés.), Québec, ministère du Travail et de la Main-d'œuvre, décembre 1980.

que de manière très variable.<sup>108</sup> Par exemple, durant cette période, les policiers de Montréal, Brossard et Trois-Rivières ont eu recours à l'arbitrage des différends à cinq reprises, mais pour l'ensemble, 58% des associations de salariés, la majorité donc, n'ont formulé qu'une seule demande d'arbitrage. Si l'on rapporte ces statistiques au nombre de négociations collectives s'étant complétées plutôt par une entente entre les parties, on constate une nette prévalence de l'arbitrage des différends, atteignant 100% des négociations en cours en 1977 et encore 57.8% en 1979.<sup>109</sup>

Une étude ultérieure devait toutefois infirmer ces résultats en ce qui concerne la période 1984-1989.<sup>110</sup> Sur les 491 conventions collectives en vigueur lors de cette période pour le groupe des policiers et pompiers municipaux, seules 75 furent établies par suite d'un arbitrage de différends, soit 15, 3%.<sup>111</sup> Il semble donc qu'après une période d'enthousiasme initial, le choix d'aller en arbitrage apparut rapidement moins intéressant pour les salariés concernés. Par ailleurs, contrairement à l'étude réalisée en 1980 par le groupe présidé par Viateur Larouche, la recherche entreprise par le Comité Lemieux vise aussi à mesurer l'impact de l'arbitrage de différends, par opposition à la négociation consensuelle, sur la hausse de la rémunération globale des policiers et pompiers. Le Comité constate, sur la base des statistiques disponibles pour les années 70, une hausse marquée de cette rémunération par rapport à l'IPC.<sup>112</sup> La période subséquente, témoin du coup d'arrêt décrété en 1982-83 par le gouvernement de René Lévesque au regard de la crise économique, voit cependant un ralentissement de la croissance des salaires de ces employés municipaux. Le Comité Lemieux se réfère ensuite à une étude ultérieure effectuée par le ministère du Travail du Québec, couvrant la période 1981-1986, laquelle confirme ce ralentissement des hausses salariales : en outre, contrairement à ce qui avait été affirmé lors d'études précédentes, « les données pondérées par le nombre de policiers font ressortir que les sentences arbitrales ont accordé des augmentations moindres que les négociations directes, tout en étant supérieures à celles obtenues par les autres employés municipaux ».<sup>113</sup>

Sur la longue durée, on constate que la croissance des salaires de l'ensemble des employés municipaux, les policiers et pompiers mis à part, équivaut en moyenne à la hausse des prix à la consommation.<sup>114</sup> Pour sa part, le groupe des policiers et des pompiers a connu une hausse des salaires supérieure à l'inflation, en moyenne de 1.1% par année. Si l'on considère plutôt ces données de manière transversale, on observe qu'en ce qui concerne les municipalités les plus importantes ainsi que les villes de taille moyenne au Québec, le salaire versé aux policiers et pompiers apparaît fortement similaire.<sup>115</sup> Tout naturellement, c'est dans les villes les plus importantes (Montréal, Québec, etc.) que la rémunération est la plus élevée.<sup>116</sup>

#### 4.1.3 La situation prévalant de 1996 à 2016

---

<sup>108</sup> *Ibid.*, p. 29 et s.

<sup>109</sup> *Ibid.*, p. 22. C'est dire qu'en 1977, aucune négociation collective ne se conclut par une entente libre et volontaire portant sur l'ensemble des sujets, alors que ce taux est de 42.2% en 1979.

<sup>110</sup> *Rapport du Comité d'étude sur l'arbitrage des différends chez les policiers et les pompiers municipaux du Québec* (Louis J. Lemieux, président), Québec, ministère du Travail, le 27 mai 1991.

<sup>111</sup> *Ibid.*, p. 15 et s.

<sup>112</sup> *Ibid.*, p. 17 et s. En cette période d'inflation, l'IPC croit de près de 100%, mais la hausse de la rémunération des policiers et pompiers est largement excédentaire, atteignant 152.7%.

<sup>113</sup> *Ibid.*, p. 18.

<sup>114</sup> *Ibid.*, p. 20.

<sup>115</sup> *Ibid.*, p. 22 et s.

<sup>116</sup> *Ibid.*

## A. Généralités

### *Les critères imposés*

À la lumière des amendements effectués par le législateur en 1996, le concept « d'équité et de bonne conscience » (art. 99.3) a fait l'objet d'une réinterprétation dans plusieurs décisions arbitrales. Dans la décision *Régie inter-municipale de police des Riverains et al. c. Fraternité des policiers et policières de la Sûreté régionale des Riverains inc.*,<sup>117</sup> l'arbitre affirme que cette disposition « confère à l'arbitre les pouvoirs d'un 'amiable compositeur', c'est-à-dire ceux de contraindre les parties à adopter un résultat auquel elles seraient parvenues si elles avaient réussi à s'entendre sur leur meilleur intérêt. »<sup>118</sup> Dans *Association des policiers-pompiers de la Ville de St-Félicien c. Ville de St-Félicien*,<sup>119</sup> le décideur précise, de manière plus prosaïque, que l'arbitrage des différends vise les conflits d'intérêts plutôt que les conflits de droit, l'arbitre exerçant alors une fonction plutôt législative que judiciaire, distinction déjà effectuée, nous l'avons vu, par l'arbitre Hamelin dans *Ville de Charlemagne* et dont la pertinence n'est pas remise en question.<sup>120</sup> Enfin, dans la décision *Ville de Montréal c. Association des pompiers de Montréal*,<sup>121</sup> le tribunal d'arbitrage énonce que, conformément à l'article 99.5 C.t.,

« 'régler un différend suivant l'équité et la bonne conscience' implique obligatoirement la prise en compte des trois éléments suivants:

- a) Les conditions de travail applicables aux autres salariés de la municipalité concernée (l'équité interne);
- b) Les conditions de travail prévalant, pour le même type d'emploi, dans des municipalités similaires (l'équité externe);
- c) « La situation et les perspectives salariales et économiques du Québec ».

### *Les critères discrétionnaires*

En vertu de l'article 99.5 C.t., l'arbitre pouvait en outre tenir compte de tout autre élément de preuve, « notamment de la situation particulière des salariés visés ». Par exemple, dans *Ville de Montréal c. Association des pompiers de Montréal*<sup>122</sup>, le décideur va accorder une grande importance à la tâche nouvelle de premiers répondants attribuée aux pompiers de

---

<sup>117</sup> Tribunal d'arbitrage des différends, le 8 février 2006, AZ- 50387338 (Me Jean-Pierre Lussier, arbitre)

<sup>118</sup> Réf.

<sup>119</sup> Tribunal d'arbitrage des différends, le 21 décembre 2004, T.A. 2004-12-21 (Me Denis Gagnon, arbitre).

<sup>120</sup> Réf.

<sup>121</sup> Tribunal d'arbitrage des différends, le 1er mars 2010 (Me François Hamelin, arbitre).

<sup>122</sup> *Ville de Montréal c. Association des pompiers de Montréal*, *ibid.*

la Ville de Montréal, ce qui constitue un enrichissement de leur tâche mais sans compensation financière adéquate, suivant l'arbitre.

*Absence de hiérarchie entre les critères de décision*

La jurisprudence arbitrale a souvent souligné que le *Code du travail* n'établissait pas de hiérarchie entre les critères applicables qu'ils soient contraignants ou discrétionnaires, en sorte que l'arbitre doit procéder à sa propre pondération, l'importance relative devant être accordée à chacun de ces critères relevant de sa discrétion.<sup>123</sup>

Voyons maintenant ces divers éléments de manière plus détaillée, en reprenant la distinction entre *critères imposés* et *critères discrétionnaires*.

B. Les critères imposés

*L'équité interne*

Suivant *Ville de Montréal c. Association des pompiers de Montréal*,<sup>124</sup> l'équité interne signifie que le tribunal a l'obligation de tenir compte, dans la détermination de la rémunération d'un groupe de salariés, de celle accordée aux autres salariés à l'emploi d'une municipalité, pour la période considérée.

Une perspective historico-comparative doit être épousée à cet égard, notamment quand il est question de villes d'une certaine importance ayant plusieurs groupes d'employés à leur service. La jurisprudence arbitrale se réfère ici, majoritairement, à la « présomption d'équité » avancée notamment par l'arbitre Courtemanche dans la décision *Ville de La Tuque c. Association des policiers et pompiers de La Tuque inc.*<sup>125</sup> Cette présomption signifie que l'écart de la rémunération interne entre groupes distincts de salariés (par exemple entre cols blancs, cols bleus, professionnels, pompiers et policiers à l'emploi d'une municipalité), établie au fil des ans au gré du résultat des négociations collectives, est présumée équitable, à moins d'une preuve contraire.

Parmi les situations qui justifient une telle preuve contraire, l'arbitre Hamelin mentionne :<sup>126</sup>

*-L'état non-concluant de la phase de renouvellement des conventions collectives.* Si la négociation n'en est qu'à ses débuts, ou que seul un ou des groupes minoritaires de salariés ont réglé avec l'employeur, il devient alors difficile d'appliquer la présomption de l'équité interne : en particulier, les propositions contenues dans le cadre financier établi par

---

<sup>123</sup> *Ibid*, par. 175-176.

<sup>124</sup> *Ibid*, par. 184.

<sup>125</sup> *La Tuque (Ville) c. Association des policiers et pompiers de la Tuque Inc.*, 1998 CanLII 5471 (QC SAT), Tribunal d'arbitrage des différends, le 10 août 1998, (Me Louis B. Courtemanche, arbitre).

<sup>126</sup> *Ville de Montréal c. Association des pompiers de Montréal*, précitée, par. 192 et s.

l'employeur ne représentent alors qu'une déclaration d'intention, et ne peuvent « être considérées comme un fait accompli contraignant »;<sup>127</sup>

*-L'existence de considérations particulières propres à un groupe de salariés.* Ces considérations peuvent justifier la mise à l'écart de la présomption d'équité, par exemple, en cas d'abondance ou de rareté de l'emploi, d'efforts requis de rétention des employés, etc. : « ces situations particulières doivent être traités comme des cas d'espèce ».<sup>128</sup>

*-Une modification substantielle du contenu du travail,* par exemple en cas d'enrichissement de la tâche, « que ce soit au niveau des qualifications, de la formation, des responsabilités ou de l'efficacité ».<sup>129</sup>

*-Enfin, la revendication par un groupe spécifique d'un rattrapage salarial,* pour n'importe quel motif.<sup>130</sup>

Ces considérations conduisent l'arbitre Hamelin à définir de la manière suivante l'équité interne :

« Ce qu'il faut retenir, c'est que le critère de l'équité interne ne saurait s'appliquer à un ou des groupes de salariés qui sont placés dans une situation particulière, différente de celle des autres groupes. Si le critère de l'égalité de traitement commande de traiter de la même manière toutes les parties placées dans la même situation, *a contrario*, il commande de ne pas traiter de la même manière les parties placées dans des situations différentes, en proportion de la différence ».<sup>131</sup>

#### *L'équité externe*

Le principe d'équité externe exige de comparer la rémunération attribuée à une catégorie d'emploi à celle prévalant pour des catégories similaires dans des municipalités comparables. Suivant l'opinion majoritaire, il faut s'attarder ici non au traitement nominal, mais à la rémunération globale, ce qui comprend non seulement le salaire, mais aussi tous les avantages, directs ou indirects, versés par l'employeur.<sup>132</sup>

Par exemple, dans *Ville de Montréal c. Association des pompiers de Montréal*, l'arbitre Hamelin procède à une comparaison 1<sup>o</sup> avec les pompiers de la Ville de Toronto, 2<sup>o</sup> avec les policiers de la Ville de Montréal, 3<sup>o</sup> avec les pompiers d'autres municipalités québécoises. Concernant la comparaison avec Toronto, le tribunal d'arbitrage tient compte du coût de la vie plus élevée dans celle-ci : la différence est alors de 12,5% et la rémunération doit être ajustée en conséquence à des fins comparatives. En fonction de ce critère, l'écart dans la rémunération globale (2%) n'apparaît pas significatif.<sup>133</sup> Par rapport aux policiers de la Ville de Montréal, le salaire annuel est plus élevé dans le cas des

---

<sup>127</sup> *Ibid*, par. 193.

<sup>128</sup> *Ibid*, par. 194.

<sup>129</sup> *Ibid*, par. 195.

<sup>130</sup> *Ibid*, par. 196.

<sup>131</sup> *Ibid.*, par. 197.

<sup>132</sup> *Ville de Montréal c. Association des pompiers de Montréal*, décision précitée, par. 259.

<sup>133</sup> *Ibid.*, par. 272.

pompiers, mais ceux-ci travaillent davantage en termes d'heures. Si l'on prend en considération cet élément, le taux horaire versé aux policiers est nettement supérieur à celui consenti aux pompiers (57\$ vs 46\$). L'arbitre ne pousse pas davantage l'analyse, se contentant d'observer que « en termes de rémunération globale annuelle, il n'y a aucun rattrapage à effectuer pour les pompiers ». <sup>134</sup> Enfin, en ce qui concerne la comparaison avec d'autres municipalités québécoises, le décideur croit que seules les municipalités de 200 000 habitants et plus doivent être retenues, soit les villes de Québec, Laval, Longueuil et Gatineau. La comparaison doit cependant tenir compte des exigences supérieures du travail dans la ville polymorphe qu'est Montréal :

« ...en raison de la densité de sa population, de la diversité de ses bâtiments et de plusieurs installations propres à la Ville (port, aéroport, métro, réseau souterrain), les risques liés aux incendies y sont accrus, ce qui se traduit par des responsabilités accrues et des qualifications plus exigeantes pour les pompiers de la Ville ». <sup>135</sup>

L'arbitre en vient néanmoins à la conclusion que les pompiers de la Ville de Montréal conservent, au regard du taux horaire versé, une position avantageuse.

#### *La situation et les perspectives salariales et économiques du Québec*

Au gré des décisions arbitrales relatives aux différends relatifs aux policiers et pompiers municipaux au Québec, divers indicateurs ont été retenus à cet égard <sup>136</sup>, pour la période 1996-2016:

##### *Quant à la situation économique :*

- Le PIB comme mesure de performance de l'économie québécoise; <sup>137</sup>
- L'indice des prix à la consommation (IPC) comme mesure de l'évolution du coût de la vie; <sup>138</sup>
- Le taux de chômage et le taux d'activité à Montréal en comparaison d'autres régions administratives au Québec; <sup>139</sup>
- Les difficultés économiques régionales; <sup>140</sup>

---

<sup>134</sup> *Ibid.*, par. 277.

<sup>135</sup> *Ibid.*, par. 281.

<sup>136</sup> De manière générale, voir Laurent ROY, « L'arbitrage du différend », *loc.cit.*, p.15 et s.

<sup>137</sup> *Ville de Montréal c. Association des pompiers de Montréal*, décision précitée, par. 286.

<sup>138</sup> *Ibid.*, par. 288. Cet élément joue un rôle déterminant dans *Saint-Jean-Sur-Richelieu (Ville) c. La Fraternité des policiers de Saint-Jean-Sur-Richelieu Inc.*, 1998 CanLII 6881 (QC SAT), Tribunal d'arbitrage des différends, le 17 septembre 1998 (Me Louis B. Courtemanche, arbitre).

<sup>139</sup> *Ville de Montréal c. La Fraternité des policiers et policières de Montréal inc.*, Tribunal d'arbitrage des différends, le 21 juin 2010 (Me Jean Barrette, arbitre), par. 505 et s.

<sup>140</sup> Voir ainsi *Mont-Joli (Ville de) c. Fraternité des policiers-pompiers de Mont-Joli Inc.*, 1997 CanLII 2837 (QC SAT), Tribunal d'arbitrage des différends, le 30 décembre 1997 (Me Huguette Gagnon, arbitre) :

- L'indice de pauvreté à Montréal (familles et personnes à faible revenu) par rapport à celui de l'ensemble du Québec;<sup>141</sup>
- L'impact de la crise financière de 2008 sur l'économie québécoise et montréalaise.<sup>142</sup>

*Quant aux perspectives salariales :*

- Les augmentations salariales moyennes consenties dans le secteur municipal;<sup>143</sup>
- L'évolution historique du salaire hebdomadaire moyen des policiers de Montréal, par comparaison avec l'indice de croissance des taux de salaires négociés (ICTSN), celui de la rémunération hebdomadaire moyenne (RHM) et celui des grands règlements salariaux (GRS).<sup>144</sup>

### C. Les critères discrétionnaires

*L'enrichissement de la tâche*

Nous avons vu ce que l'arbitre Hamelin entendait par « situation particulière » lui permettant de s'écarter de la présomption d'équité interne établie par l'arbitre Courtemanche. Or, dans *Ville de Montréal c. Association des pompiers de Montréal*,<sup>145</sup> une telle situation se présentait, sous la forme, comme mentionné, d'une *modification de la tâche* des pompiers, insuffisamment compensée à son avis par la Ville de Montréal. En effet, la Ville avait ajouté aux responsabilités des pompiers celle de premiers répondants, soit d'intervenir en première ligne pour prodiguer les premiers soins nécessaires aux personnes en situation d'urgence vitale, en attendant l'arrivée des ambulanciers d'Urgence-Santé. Ces nouvelles responsabilités exigèrent la formation et l'accréditation à ces fins des pompiers de la Ville de Montréal. Celle-ci accordait en compensation une prime annuelle de 1,500\$, de même qu'une prime horaire de 1,10\$. L'arbitre estime que ces montants doivent être revus à la hausse. Il accorde ainsi, pour les pompiers accrédités, une prime annuelle de 1,950\$, de même qu'une prime horaire de 1,50\$.<sup>146</sup>

---

« Les augmentations salariales décrétées ne sont pas élevées mais elles respectent les critères prévus aux [articles 99.3, 99.5](#) et [99.6](#) du Code du travail. Elles s'inscrivent dans le cadre de la situation économique difficile du Québec, de la région du Bas St-Laurent et de la Ville de Mont-Joli: le taux de chômage est élevé et les perspectives d'emploi ne sont pas très bonnes. Quant au transfert de facture du gouvernement provincial, je considère qu'il n'appartient pas à un arbitre de décréter une récupération des salaires des personnes salariées pour y faire face. »

<sup>141</sup> *Ibid.*, par. 508 et s.

<sup>142</sup> *Ibid.*, par. 510 et s.

<sup>143</sup> *Ville de Montréal c. Association des pompiers de Montréal*, décision précitée, par. 290 et s.

<sup>144</sup> *Ville de Montréal c. La Fraternité des policiers et policières de Montréal inc.*, décision précitée, par. 514 et s.

<sup>145</sup> Décision précitée.

<sup>146</sup> *Ibid.*, par. 249.

Par ailleurs, nous avons vu que dans l'affaire *Ville de Charlemagne* l'arbitre n'accordait qu'une importance très secondaire à la capacité de payer d'une municipalité, celle-ci étant dépendante de choix politiques discrétionnaires qui ne devraient pas ériger autant d'obstacles à la réalisation de l'équité externe.

Même si dans la période subséquente (1996-2016) cette position demeure en principe valable, nous constatons toutefois une perspective somme toute différente chez certains arbitres. Ainsi, dans *Ville de Montréal c. La Fraternité des policiers et policières de Montréal inc.*,<sup>147</sup> le Tribunal d'arbitrage des différends semble à priori réitérer la position traditionnelle :

« Les arbitres sont d'avis que la capacité d'un organisme public de payer des salaires à ses employés doit recevoir une attention limitée surtout lorsque cet organisme a un pouvoir de taxation (revenus) et par la même occasion, un pouvoir discrétionnaire sur les dépenses, comme c'est le cas de la Ville ». <sup>148</sup>

Toutefois, le décideur consacre ensuite des développements substantiels à ce sujet, en venant à la conclusion que la situation financière de la Ville de Montréal, sans être précaire, oblige celle-ci à être attentive à ses dépenses, compte tenu notamment de la conjoncture économique difficile créée par la récession de 2008. <sup>149</sup> Et cet élément joue un rôle majeur, sinon déterminant, dans la décision de l'arbitre de ne pas accorder aux policiers de Montréal la parité avec leurs collègues de Laval, alors qu'un écart de plus de 6% en faveur de ces derniers est apparu au fil des ans :

« Considérant la situation économique, meilleure à tous points de vue par rapport à Montréal et le cadre financier fixé et accepté à la Ville, en équité et bonne conscience, le Tribunal ne peut se rendre à cette demande de la Fraternité ». <sup>150</sup>

## **4.2. Le régime actuel : la *Loi concernant le régime de négociation des conventions collectives et de règlement des différends dans le secteur municipal***

### *4.2.1 Les critères applicables*

La *Loi concernant le régime de négociation des conventions collectives et de règlement des différends dans le secteur municipal* <sup>151</sup> prévoit, en cas d'impasse dans la négociation d'une convention collective avec un groupe de policiers ou de pompiers, la formation d'un

---

<sup>147</sup> Décision précitée.

<sup>148</sup> *Ibid.*, par. 524.

<sup>149</sup> *Ibid.*, par. 534.

<sup>150</sup> *Ibid.*, par. 630.

<sup>151</sup> Précitée.

conseil de règlement des différends par le gouvernement, sur recommandation du ministre des Affaires municipales (et non du Travail).<sup>152</sup>

L'article 17 de la *Loi* énumère les critères qui doivent impérativement être considérés par le conseil d'arbitrage :

« Sous réserve de l'article 16, le conseil doit, pour rendre sa décision, tenir compte:

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;

2° des conditions de travail applicables aux salariés concernés;

3° des conditions de travail applicables aux autres salariés de la municipalité concernée ou des municipalités parties à l'entente constituant la régie intermunicipale concernée;

4° de la politique de rémunération et des dernières majorations consenties par le gouvernement aux employés des secteurs public et parapublic;

5° des conditions de travail applicables dans des municipalités et des régies intermunicipales semblables;

6° des exigences relatives à la saine gestion des finances publiques;

7° de la situation économique locale;

8° de la situation et des perspectives salariales et économiques du Québec.

Le conseil peut, en outre, tenir compte de tout autre élément de la preuve visée à l'article 16. »

Notons que l'article 16 de la *Loi* précise que « le conseil de règlement des différends rend sa décision à partir de la preuve recueillie à l'enquête. »

Relevons que ces règles ne nous semblent pas compatibles, comme nous l'analyserons, avec les principes prévalant en droit international du travail.<sup>153</sup>

En outre, si l'on s'en remet aux *règles de l'expérience* généralement admises, en contexte nord-américain, comme guidant l'arbitrage des différends en tant qu'institution assurant le fonctionnement adéquat du *système des relations industrielles*, les dissonances sont évidentes. Ces règles de l'expérience ont été exposées avec grande clarté, nous l'avons vu, par l'arbitre François Hamelin dans la décision classique *Ville de Charlemagne*. Cet exposé de l'arbitre Hamelin s'appuie

---

<sup>152</sup> Cf. *L.r.n.s.m.*, art. 10.

<sup>153</sup> Cf. *infra*, section 4.1.4. À cette réserve près que les conventions n° 87 et n° 98 de l'OIT ne s'appliquent pas aux membres des forces armées et de la police. Ces normes internationales sont toutefois directement applicables aux *pompiers municipaux*. Comme nous le verrons par ailleurs, dans la mesure où le droit interne canadien, tout comme le droit européen au demeurant (Conseil de l'Europe), n'opère pas de distinction de principe entre la liberté d'association applicable aux policiers et celle qui concerne les autres salariés, il faut admettre l'utilité de ces normes internationales, *mutatis mutandis*, à titre de règles pouvant permettre de mieux définir l'étendue de la liberté syndicale quant aux policiers.

en outre sur une étude très fouillée des écrits pertinents en relations industrielles (aux États-Unis et au Canada).

#### 4.2.2. *Le mode de désignation des membres du conseil de règlement des différends*

L'énumération des critères législatifs devant guider le conseil de règlement des différends dans sa décision ne sont pas les seuls éléments de la nouvelle Loi qui nous semblent soulever des difficultés, par rapport aux pratiques généralement suivies en arbitrage des différends.

La désignation des membres du conseil de règlement des différends fait à notre avis partie de ces difficultés. En vertu de l'article 10 *L.r.n.s.m.*, c'est le gouvernement, comme mentionné, qui nomme les membres du conseil sur recommandation du ministre des Affaires municipales. Le procédé est fort différent de celui qui est prévu au *Code du travail*, suivant lequel, comme nous l'avons mentionné, le ministre du Travail procède, à défaut d'entente entre les parties, à la désignation de l'arbitre des différends, à partir d'une liste établie annuellement par le Comité consultatif (paritaire) du travail et de la main-d'œuvre. Pour les raisons que nous avons précédemment mentionnées, une intervention autrement unilatérale du gouvernement, comme c'est le cas du processus de nomination prévu à la *Loi concernant le régime de négociation des conventions collectives et de règlement des différends dans le secteur municipal* et reposant sur l'initiative du seul ministre des Affaires municipales, sans consultation préalable aucune des parties concernées, n'offre pas des garanties suffisantes d'indépendance et d'impartialité. En particulier, que le choix des personnes appelées à trancher le différend dépende de la volonté du ministre ne nous paraît pas acceptable : un membre du gouvernement ne peut aucunement être considéré, nous l'avons souligné, comme un intervenant neutre et désintéressé.

Au demeurant, les règles relatives à la composition même du conseil de règlement des différends confirment à notre avis ces appréhensions. Les principes généralement applicables en matière d'arbitrage des différends dictent le choix de spécialistes des relations industrielles, suffisamment expérimentés et bénéficiant de la confiance des parties. Or, l'article 11 *L.r.n.s.m.* établit les conditions suivantes :

« Les membres du conseil sont choisis parmi les personnes reconnues aptes à être nommées à ce titre, par décision du gouvernement. Les membres choisis doivent, ensemble, posséder une expérience reconnue dans tous les domaines de compétence prévus au quatrième alinéa.

Aux fins du premier alinéa, le gouvernement reconnaît au moins six personnes. Ces personnes doivent faire l'objet d'une recommandation d'un comité de sélection, formé et agissant selon les conditions que le gouvernement détermine.

Pour être reconnues aptes et le demeurer, ces personnes doivent satisfaire aux conditions suivantes:

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;

2° s'engager par écrit à ne pas agir comme arbitre dans un grief relativement à l'interprétation ou à l'application d'une décision rendue conformément au présent chapitre.

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.

La reconnaissance, par le gouvernement, des personnes aptes à être membres du conseil est valide pour une période de cinq ans. »

Au titre de l'article 10 *L.r.n.s.m.*, un conseil de règlement des différends est formé de trois membres. Comme on le constate, l'article 11 *L.r.n.s.m.* exige une compétence cumulée, et non individualisée, dans les trois secteurs de compétence mentionnés au 4<sup>e</sup> alinéa. Par conséquent, un conseil formé des personnes suivantes serait en tous points conforme aux exigences de la Loi :

-Un avocat en droit du travail, agissant du côté patronal;

-Un économiste, choisi par le gouvernement dans le camp « néo-classique », c'est-à-dire normalement enclin à favoriser un strict contrôle des budgets et, en règle générale, peu sympathique à la cause syndicale;

-Un expert du domaine municipal, beaucoup proche des préoccupations des administrations municipales que de celles des organisations syndicales.

Bien entendu, ce n'est là que l'un des scénarios possibles, mais d'emblée parfaitement légal. On peut cependant craindre que le ministre des Affaires municipales ne soit enclin tout naturellement à le favoriser, pour des raisons politiques évidentes. En ce cas, compte tenu en outre des critères susmentionnés, à prédominance économique et financière, le résultat de la sentence arbitrale est à l'évidence tracé dès le départ en faveur de l'employeur.

#### 4.2.3 *Durée de la sentence arbitrale*

En vertu de l'article 30 *L.r.n.s.m.* :

« La décision lie les parties pour une durée déterminée de cinq ans à compter de l'expiration de la convention collective ou, dans le cas d'une première convention, à compter de la date de l'accréditation. Les parties peuvent cependant convenir d'en modifier le contenu en partie ou en tout. »

Sous le régime général (*Code du travail*), la durée de la convention collective est en soi une condition de travail et par conséquent un objet de négociation entre les parties. Au surplus, jusqu'en 1996, le *Code du travail* limitait cette durée au minimum à un an, au maximum à trois ans. Ce n'est qu'en 1996 que le Code a été modifié, essentiellement en réponse aux attentes du patronat, pour *permettre* la négociation d'ententes collectives de longue durée.

Toutefois, déterminer d'autorité la durée des conventions collectives pour en fixer le terme à cinq ans, c'est du même souffle enlever un élément de négociation à la partie syndicale, dans l'hypothèse où c'est avant tout l'employeur – ce qui est fréquemment le cas – qui est intéressé à la longue durée de l'entente. Autrement, le syndicat pourrait acquiescer à un terme de cinq ans, voire davantage, en échange de concessions correspondantes de la part de l'employeur.

Sans nous prononcer sur la validité de la mesure en droit interne, relevons qu'en droit international du travail, le Comité de la liberté syndicale considère que la durée des conventions collectives relève au premier chef d'une entente entre les parties. Ceci n'exclut pas une intervention de l'État, mais celle-ci doit être précédée de consultations tripartites.<sup>154</sup>

#### 4.2.4 Évaluation d'ensemble du point de vue des relations industrielles

L'effet de cet ensemble de mesures étatiques unilatérales *qui s'écartent considérablement des règles de l'expérience* appliquées généralement en arbitrage des différends, est malheureusement prévisible du point de vue des relations industrielles. Le passé est en effet garant de l'avenir. Si l'on considère l'histoire des relations du travail dans le secteur municipal, laquelle remonte à la fin de la Première guerre mondiale -donc s'étend sur *plus d'un siècle*, une constante se dégage : lorsque les policiers et les pompiers municipaux se sont sentis fort injustement traités par l'administration municipale ou régionale, ou par l'État lui-même, ils n'ont pas hésité à recourir à divers moyens de pression, y compris à ce moyen ultime, encore qu'illégal en ce qui les concerne, qu'est la grève. Ces moyens ont aussi été utilisés à l'annonce de sentences arbitrales de différends, lorsque les policiers et les pompiers ont jugé que leur point de vue n'avait pas été sérieusement pris en considération ou que les dés étaient pipés d'avance en faveur de l'employeur, etc.

Il ne s'agit pas ici d'une affirmation gratuite, mais d'un *constat empirique* formulé à la lumière d'*expériences vécues antérieurement*, non seulement chez les pompiers et policiers municipaux, mais aussi à la Sûreté du Québec, chez les agents correctionnels à l'emploi du gouvernement du Québec, etc. L'arbitrage des différends n'est pas en soi une panacée qui garantit *ipso facto* la paix industrielle, quelle que soit la forme que l'État entend lui attribuer. Bien au contraire, la rationalité de l'arbitrage des différends repose sur le fait qu'il s'agit d'un *substitut à l'exercice de la contrainte économique* (essentiellement à la grève) en cas d'impasse dans la négociation collective dans les services essentiels. L'arbitre se doit alors – ce qu'il ne peut faire bien sûr qu'approximativement- de reproduire le processus de négociation collective qui aurait dû conduire les parties à une entente, et à préciser le contenu de cette entente. L'exercice demeure assurément délicat et demande beaucoup d'expérience et de doigté, avec comme précondition la désignation d'un arbitre expérimenté et bénéficiant de la confiance des deux parties.

Citons à cet égard l'opinion d'un spécialiste réputé des relations industrielles, le professeur Joseph B. Rose :

“Interest arbitration has been an important feature of public sector bargaining since the 1960s. Given this procedure provides for the final and binding resolution of interest disputes, its effectiveness depends on the parties having confidence in the system. There is an expectation that disputes will be referred to impartial and independent professional arbitrators who are mutually acceptable to the labor relations community and their awards will be based on objective criteria.

---

<sup>154</sup> ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL, *La liberté syndicale : Compilation de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale*, Genève, BIT, 5<sup>e</sup> édition, 2018, par.1502.

These conditions are seen as necessary to: protect the public interest by preventing strikes, safeguard employee interests by producing awards that are consistent with employees under free collective bargaining and regulate interest group conflict through final and binding awards.”<sup>155</sup>

S’il appert toutefois que le procédé ne constitue en fait qu’un *arbitrage de façade*, que le processus n’a d’autres fonctions que de *légitimer*, pour l’essentiel, les décisions déjà arrêtées unilatéralement par l’employeur, alors il ne s’agit nullement d’un substitut au règlement d’une impasse par les voies normales de la négociation collective et la paix industrielle et la paix sociale -que l’arbitrage des différends a justement pour fonction de garantir- sont alors en danger. Pour les raisons précédemment mentionnées, il nous apparaît évident que le mécanisme de règlement des différends institué par la *Loi concernant le régime de négociation des conventions collectives et de règlement des différends dans le secteur municipal* ne constitue pas autre chose qu’un tel *mécanisme de façade*.

#### 4.2.5 Considérations finales

##### *La rationalité juridique de l’arbitrage de différends*

Historiquement, les arbitres de différends se réfèrent avant tout à l’exigence d’agir « suivant l’équité et la bonne conscience », ce qui, pris littéralement, pourrait être interprété comme signifiant une adjudication au cas par cas, sans application de normes préétablies. Or, pour la grande majorité des arbitres de différends, l’équité et la bonne conscience obligent plutôt à se référer à des normes rationnelles construites au fil du temps, telle la distinction entre l’équité interne et l’équité externe ou la « présomption d’équité » et ses diverses exceptions. Ces normes rationnelles, tel qu’exposé dans l’affaire *Ville de Charlemagne*, visent à guider l’arbitre dans l’élaboration d’une sentence qui ne se veut pas arbitraire, mais proche au contraire, autant que possible, de l’entente qui aurait dû être réalisée par les parties. De prime abord, les sentences des arbitres de différends, fondées sur des expertises détaillées (économistes, actuaires) et témoignant d’une abondance de tableaux statistiques et de multiples mentions de notions économiques, donnent même l’impression d’un niveau élevé de complexité et de scientificité.

Il ne faut toutefois pas se méprendre. La sentence arbitrale reflète en cela la densité de la preuve économique, financière ou actuarielle déposée devant l’arbitre. Cependant, si l’on s’en tient au *ratio decidendi*, on constate généralement que l’essentiel de la preuve est mis de côté, au profit de quelques éléments seulement lesquels déterminent la sentence arbitrale. Par exemple, dans la décision *Ville de Montréal c. Association des pompiers de Montréal*,<sup>156</sup> c’est essentiellement l’enrichissement de la tâche (premiers répondants en cas d’urgence vitale) qui détermine une hausse de la rémunération, alors que dans *Ville de Montréal c. La Fraternité des policiers et policières de Montréal inc.*<sup>157</sup> où le décideur se livre à une énumération complexe d’un grand nombre d’indicateurs, ce sont uniquement,

---

<sup>155</sup> Joseph B. ROSE, « Legal Challenges to Interest Arbitration: Evidence From Canada », *Labor Law Journal*, 2015, Vol.66(3), pp.177-186, p.178.

<sup>156</sup> Décision précitée (arbitre F. Hamelin).

<sup>157</sup> Décision précitée (arbitre J. Barrette).

en définitive, deux critères qui conditionnent la décision : la capacité de payer de la Ville et l'acceptation par plusieurs syndicats du cadre financier fixé par celle-ci.

Il n'a rien d'étonnant à cela, en ce sens que l'arbitrage des différends n'est pas fondé sur des règles mathématiques ou actuarielles, mais prend appui plutôt sur les *règles de l'expérience* d'un arbitre spécialisé en relations de travail,<sup>158</sup> lequel cherche à déterminer un résultat raisonnable comme substitut, nécessairement approximatif, à celui qui aurait pu résulter d'un processus authentique de négociation collective.<sup>159</sup>

On relèvera toutefois que dans certains cas la sentence arbitrale se rapproche beaucoup du modèle d'une décision au cas par cas sans référence à des normes préétablies. Ainsi, dans *Ville de Montmagny c. La Fraternité des policiers pompiers de la Ville de Montmagny inc.*,<sup>160</sup> l'arbitre Nicolas Cliche ne cite aucune décision arbitrale ni aucun principe généralement admis en matière de différend, pour rendre plutôt une sentence fondée essentiellement, à notre avis, sur des jugements de valeur.<sup>161</sup>

### *La réduction progressive de la marge décisionnelle de l'arbitre*

Il est frappant de constater à quel point, sous l'impact des modifications successives apportées aux critères devant guider l'arbitre de différend dans la rédaction de sa sentence,

---

<sup>158</sup> Claude D'AOUST, « Réflexions sur l'arbitrage des différends », (1984) 14 *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke* 625, p. 637 et s.

<sup>159</sup> Telle nous semble être l'approche largement dominante chez les arbitres de différends. V. ainsi : *Syndicat des pompiers du Québec, section locale Sherbrooke c. Sherbrooke (Ville)*, 2013 CanLII 41022 (QC SAT) Tribunal d'arbitrage des différends, le 2 juillet 2013 (Me Denis Provençal), par. 38 et s.; *Mont-Tremblant (Ville) c. Syndicat des pompiers et pompières du Québec (section locale Mont-Tremblant)*, 2013 CanLII 41834 (QC SAT), Tribunal d'arbitrage des différends, le 19 juin 2013 (Me François Hamelin), par. 60 et s.; *Shawinigan (Ville de) c. Association des policiers-pompiers de Shawinigan-Sud*, 2011 QCCA 1089, par. 5; *Otterburn Park (Ville) c. Syndicat des pompiers et pompières du Québec, Section locale Otterburn Park*, 2009 CanLII 84202 (QC SAT) Tribunal d'arbitrage des différends, le 16 décembre 2009 (M. René Beaupré), par. 92; *Trois-Rivières (Ville) c. Association des policiers pompiers de Trois-Rivières Inc.*, 1998 CanLII 7074 (QC SAT), Tribunal d'arbitrage des différends, le 6 février 1998 (Me André Sylvestre).

*Contra* : *Fraternité des policiers et policières de Granby et Granby (Ville)*, 2015 CanLII 62093 (QC SAT), Tribunal d'arbitrage des différends, le 21 septembre 2015 (Me Richard Guay), par. 5 et s.

<sup>160</sup> Tribunal d'arbitrage des différends, le 18 janvier 1999 (Me Nicolas Cliche), Requête en révision judiciaire rejetée : *Fraternité des policiers-pompiers de Montmagny inc. c. Montmagny (Ville de)*, 2000 CanLII 46421 (QC CS).

<sup>161</sup> Citons à cet égard quelques passages : « Le Tribunal est d'avis qu'il n'y a pas de haine ou de vendetta (sic) contre les policiers, mais que les policiers sont largement rémunérés et que l'eau doit cesser de monter » (p. 22); « Il est généralement admis par tous les gouvernements qu'on ne peut plus augmenter les taxes des citoyens. On travaille toujours plus pour l'État et les gouvernements essaient de faire autant ou mieux sans taxer davantage ». (p. 4), etc.

Participe d'une approche similaire, en s'abstenant de toute référence à des normes préétablies, la décision *Fraternité des policiers et policières de Granby et Granby (Ville)*, 2015 CanLII 62093 (QC SAT), Tribunal d'arbitrage des différends, le 21 septembre 2015 (Me Richard Guay). Toutefois, ce dernier arbitre, dans *Salaberry-de-Valleyfield (Ville) c. Syndicat des pompiers et pompières du Québec, section locale Salaberry-de-Valleyfield*, 2010 CanLII 74596 (QC SAT) Tribunal d'arbitrage des différends, le 25 novembre 2010 (Me Richard Guay) se réfère à plusieurs décisions arbitrales antérieures.

la marge décisionnelle du Tribunal s'est réduite comme peau de chagrin. Le tableau suivant, fondé sur les critères maintenant énumérés dans la *Loi concernant le régime de négociation des conventions collectives et de règlement des différends dans le secteur municipal*, permet de visualiser cette évolution en tenant compte, le cas échéant, de l'interprétation dominante, pour chaque période, chez les arbitres de différends :

*Tableau 2- Critères guidant l'arbitre des différends, par période historique*

Critère	1964-1996	1996-2016	Depuis 2016
« Équité et bonne conscience »	Élément imposé par la Loi	Élément imposé par la Loi	Élément imposé par la Loi
<i>Situation financière et fiscale de la municipalité</i>			Critère imposé par la Loi
<i>Conditions de travail applicables aux salariés concernés</i>			Critère imposé par la Loi
<i>Conditions de travail applicables aux autres salariés de la municipalité</i>	Critère mentionné mais facultatif	Critère imposé par la Loi (« Équité interne »)	Critère imposé par la Loi
<i>Politique salariale du gouvernement (secteur public)</i>			Critère imposé par la Loi
<i>Conditions de travail applicables dans des municipalités semblables</i>	Critère mentionné mais facultatif- Suivant la jurisprudence arbitrale, critère prédominant (Équité externe)	Critère imposé par la Loi (« Équité externe »)	Critère imposé par la Loi
<i>Exigences relatives à la saine gestion des finances publiques</i>			Critère imposé par la Loi
<i>Situation économique locale</i>			Critère imposé par la Loi
<i>Situation et perspectives salariales et économiques du Québec</i>	Critère mentionné mais facultatif	Critère imposé par la Loi	Critère imposé par la Loi

Les divers critères impératifs à caractère économique mentionnés correspondent à des revendications de longue date de l'Union des municipalités du Québec. Il en est ainsi, par exemple, du critère de *l'équité interne*, introduit il y a fort longtemps au *Code du travail*, au départ en revêtant uniquement un caractère facultatif. Les arbitres Bolduc, Clément, Dulude et Gravel écrivaient ainsi, en 1986 :

« Le deuxième alinéa de cet article est ajouté pour indiquer à l'arbitre une voie sur laquelle les syndicats ne voulaient pas qu'il chemine alors que les municipalités auraient voulu à tout prix qu'il l'emprunte. En somme, tout cela n'est pas bien compliqué : ce que les municipalités voudraient, c'est que les emplois de policiers ou de pompiers soient comparés à ceux des autres employés de la

municipalité plutôt qu'à ceux des policiers ou pompiers des autres villes, et encore, des villes les mieux payées. Il y aurait là une homogénéité 'plus défendable'. »<sup>162</sup>

Dans cet article, ces arbitres, représentatifs du courant minoritaire, insistent sur la nécessité de tenir compte de la *capacité de payer* des municipalités, critère alors écarté ou fortement relativisé, nous l'avons vu, par la tendance majoritaire reflétée en cela par l'arrêt *Ville de Charlemagne*. Ils prenaient alors nettement partie pour un aspect fortement défendu par les employeurs et l'Union des municipalités du Québec.<sup>163</sup>

*Une approche comparative est susceptible d'apporter ici un éclairage utile.* En Ontario, lorsque les critères déterminant l'arbitrage de différends sont laissés à la discrétion de l'arbitre et non imposés par la Loi, deux principes généraux sont appliqués par les arbitres : le principe de la comparaison avec les emplois similaires et celui de la reproduction d'un processus de négociation collective :

“Interest arbitrators in Ontario have developed a particular set of criteria that are applied in both situations and that continue to be followed as fundamental principles of interest arbitration. Two of these fundamental principles are the concepts of comparability and replication. Comparability is the notion that the workers in question ought to be compared to workers in similar jobs and positions in the external market where the right to strike and lockout exists. The rationale is that since these workers have given up their right to strike their interests should be protected. Thus, they should be awarded wages, benefits and working conditions that are at least commensurate with those workers who can strike. Since interest arbitration is most common in the public sector, comparisons are often made to wages and benefits for similar positions in the private sector. The second major guiding principle used by arbitrators is replication. Arbitrators will attempt to assemble a collective agreement that they believe is as close as possible to the outcome the parties would have reached had they negotiated it themselves or had recourse to a strike or lockout.”<sup>164</sup>

Le critère de la « capacité de payer », sauf lorsqu'il est imposé par la Loi (ce qui est le cas pour les policiers et les pompiers municipaux ontariens, nous l'avons vu), est très

---

<sup>162</sup> Michel BOLDUC, Jean-Guy CLÉMENT, Guy E. DULUDE, Marc GRAVEL, « L'arbitrage de différends chez les policiers et pompiers du Québec », (1986) 17 *Revue générale de droit* 259-270.

<sup>163</sup> *Ibid.*, p. 268 et s.

<sup>164</sup> ROBBINS, James, HANIF, Aminah, « Interest Arbitration in Ontario », *Canadian Journal of Administrative Law & Practice*, Vol. 28, N° 1, (2015): 81-98, p. 92. V. également Joseph B. ROSE, « Legal Challenges to Interest Arbitration: Evidence From Canada », *Labor Law Journal*, 2015, Vol.66(3), pp.177-186, p.178 : « Arbitrators' decisions have reflected a number of guiding principles. These include the replication principle, determining what is fair and reasonable and gradualism (i.e., the reluctance to award major or breakthrough provisions or agreements in the absence of compelling evidence). Freely bargained settlements are an indicator of the market rate and, as such, tend to establish a benchmark. As a result, comparability has been recognized as the most salient criterion under statutory and ad hoc arbitration systems. »

majoritairement rejeté par les arbitres de différends, lesquels le considèrent comme étant à la source d'injustices manifestes :

“A particular concern for arbitrators in the public sector is ensuring that workers do not unfairly bear the brunt of the government’s fiscal policy. This consideration is typically known as “ability to pay” and is considered irrelevant in public sector interest arbitrations, unless mandated by a particular statute such as HLDAA. A well-respected arbitrator has noted, “public sector workers should not be required to subsidize wages and working conditions”. The rejection of the “ability to pay” criterion in the public sector is well accepted and several justifications have arisen for this principle. Reasons for its rejection include the views of arbitrators that the government itself has control over what it is able to pay; that the government should not avoid paying normative wage increases by reducing funding to public institutions; and that public sector employees should not be punished for not being able to strike.

Nor is government wage restraint policy considered to be a relevant factor. Interest arbitrators have held that so long as any such policy is not made part of legislation, then it has no binding force or effect. Though such government policies are not given any practical effect, arbitrators will take them under consideration when examining general economic conditions. <sup>165</sup>

Citons ici l’opinion concordante du professeur Joseph B. Rose :

“Whereas general economic conditions have also figured prominently in awards, arbitrators have rejected the validity of ability to pay as a criterion on the basis it limits their ability to safeguard employee interests and deprives them “of their independence, and in doing so discredits the arbitration process”. Further, submissions based on ability to pay are rarely supported with evidence substantiating extremely difficult economic circumstances. In general, arbitrators have viewed ability to pay as unwillingness to pay and the political reluctance to choose between reducing services, raising taxes or both.” <sup>166</sup>

On soulignera ici que la recherche empirique tant aux États-Unis qu’au Canada n’appuie pas la thèse voulant que l’arbitrage obligatoire conduit à une spirale inflationniste des salaires, sans commune mesure avec le résultat qu’obtiendraient de libres négociations collectives. Pour citer Rose à nouveau:

“The effect of interest arbitration on bargaining outcomes has been a controversial issue. Governments and public employers have often contended arbitration results in substantially higher wages than negotiated settlements. The research evidence does not support the critics. A major U.S. study covering a 30-year period concluded: ‘Neither the presence nor the use of arbitration has led to an escalation of wages beyond the wage levels negotiated by police and firefighters in other states without arbitration’. In Canada, recent evidence indicates arbitration produces slightly higher wages, but the statistical significance of the finding is weak.’ <sup>167</sup>

Comme nous l’avons vu, en Ontario, le gouvernement a cherché à restreindre l’approche des tribunaux d’arbitrage des différends en introduisant des critères relatifs à la capacité de payer et autres vecteurs, et en rendant leur prise en considération obligatoire. Dans la

---

<sup>165</sup> ROBBINS, James, HANIF, Aminah, « Interest Arbitration in Ontario », *loc.cit.*, p.92.

<sup>166</sup> Joseph B. ROSE, « Legal Challenges to Interest Arbitration: Evidence From Canada », *loc.cit.*, p.178.

<sup>167</sup> *Ibid.*, p. 179.

mesure toutefois où les arbitres retiennent la possibilité de pondérer ces facteurs avec d'autres, la réforme législative n'eut pas les effets escomptés, l'examen de l'équité externe demeurant prépondérant.<sup>168</sup>

L'Ontario envisagea alors de remplacer les arbitres de différends par une commission dont le gouvernement nommerait lui-même les membres, en écartant les arbitres spécialisés dans le domaine. Cette initiative souleva une levée de boucliers et dû être abandonnée :

“In addition, the Ontario government attempted to create a disputes commission which would have replaced arbitrators with government-appointed commissioners. This was regarded as a threat to the integrity of the arbitration process since ‘commissioners appointed with neither mutual acceptability nor security of tenure by a government that had already codified ‘ability to pay’ as a criterion in public sector wage determination, are not independent adjudicators.’ In response to widespread criticism, the government abandoned plans for a commission.”<sup>169</sup>

La volonté de restreindre l'autonomie décisionnelle des arbitres de différends n'est donc pas propre au Québec, elle a été observée dans les décennies récentes partout aux États-Unis et au Canada, en particulier dans le secteur public et parapublic. À la recherche d'une solution budgétaire aux difficultés économiques et encouragés en cela par l'idéologie néolibérale, les gouvernements fédéral (sous le gouvernement Harper notamment) et ontarien ont tenté de contrer l'impact de l'arbitrage des différends dans sa forme traditionnelle. Il s'agit là toutefois d'un pari risqué, car cette approche mine à la fois l'efficacité et la légitimité de l'arbitrage des différends.<sup>170</sup>

## 5. Le Projet de loi n° 88 et son contexte d'énonciation

Avant d'analyser le contenu du Projet de loi n° 88, il nous faut prendre connaissance du contenu de l'arrêt de la Cour d'appel du Québec dans *Fraternité des policiers et policières de Montréal c. Procureur général du Québec*.<sup>171</sup> Pour donner suite à ce jugement, lequel invalidait au titre d'inconstitutionnalité certaines dispositions de la *Loi concernant le régime de négociation des conventions collectives et de règlement des différends dans le secteur municipal*,<sup>172</sup> le gouvernement du Québec choisit de ne pas solliciter l'octroi d'une permission d'appel de la part de la Cour suprême, mais plutôt de modifier la loi pour se conformer au jugement de la Cour d'appel.

---

<sup>168</sup> *Ibid.*

<sup>169</sup> *Ibid.* Une stratégie alternative, consistant à recourir à des juges à la retraite pour agir comme arbitres de différends, fut pour sa part bloquée, nous l'avons vu, par la Cour suprême du Canada, dans l'arrêt *S.C.F.P. c. Ontario (Ministre du Travail)*, [2003] 1 R.C.S. 539.

<sup>170</sup> Cf. Joseph B. ROSE, « Legal Challenges to Interest Arbitration: Evidence From Canada », *loc.cit.*, p.185 : « As stated earlier, the efficacy of arbitration relies on the selection of impartial and independent professional arbitrators who are mutually acceptable to the labor relations community. Arbitrators must possess full discretion to consider all relevant objective criteria and make awards that are fair and reasonable. The adoption of prescriptive criteria poses a very real and serious challenge to impartial and independent interest arbitration. »

<sup>171</sup> 2024 QCCA 1106.

<sup>172</sup> RLRQ c R-8.3 (ci-après la *L.r.n.s.m.*).

Une fois résumée sommairement la position de la Cour d'appel, nous serons davantage en mesure de soumettre à examen le P.L. n° 88.

### 5.1 La décision de la Cour d'appel du Québec

Le 29 août 2024, la Cour d'appel confirmait, pour l'essentiel, le jugement de la Cour supérieure du Québec ayant déclaré les articles 10, 11, 12, 25 et 26 de la *L.r.n.s.m.* inconstitutionnels,<sup>173</sup> au motif de leur incompatibilité avec la liberté constitutionnelle d'association (art. 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés* et art. 3 de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec.<sup>174</sup> Ces articles, comme nous l'avons vu, traitent de la formation, à l'initiative unilatérale du gouvernement et sans recherche de paritarisme ou du consentement des parties, d'un conseil de règlement des différends (CRD) en ce qui concerne la négociation collective des pompiers et policiers municipaux. Par contre, la Cour supérieure estimait valides les dispositions de la *L.r.n.s.m.* ayant trait aux critères de l'arbitrage, aux frais assumés par les parties et à la durée de la convention collective.

Rappelant que la norme de contrôle dans les litiges constitutionnels est celle de la décision correcte (sauf quant aux pures questions de fait), la Cour d'appel souligne que la jurisprudence en matière de liberté d'association « a beaucoup évolué au fil du temps, l'interprétation restrictive du début ayant cédé la place à une interprétation plus généreuse fondée sur l'objet de la garantie constitutionnelle ». <sup>175</sup> La Cour met en lumière l'impact cumulatif des grands arrêts de la Cour suprême du Canada depuis le revirement jurisprudentiel de 2007 dans *Health Services and Support*,<sup>176</sup> notamment dans les jugements de 2015 *Police Montée*<sup>177</sup> et *Saskatchewan Federation of Labour*.<sup>178</sup> Il en résulte une garantie constitutionnelle de la négociation collective et du droit de grève, à charge toutefois pour les demandeurs de démontrer, dans tous les cas, la présence d'une *entrave substantielle* à ces droits. <sup>179</sup>

En cas d'interdiction en tout temps du recours à la grève, comme c'est le cas pour les policiers et pompiers, il y a une telle entrave substantielle, écrit la Cour d'appel, à la liberté constitutionnelle d'association. Il revient alors au gouvernement de démontrer, au regard des articles premier de la Charte canadienne et 9.1 de la Charte québécoise, que cette entrave substantielle est justifiée dans le cadre d'une société libre et démocratique : ceci revient à établir, dans les circonstances (suivant le *test de proportionnalité* élaboré dans l'arrêt *R. c. Oakes*),<sup>180</sup> que le substitut à la grève -l'arbitrage des différends- est légitime et proportionné à l'objectif poursuivi. Comme l'écrit la Cour d'appel :

« Le test de l'arrêt *R. c. Oakes* exige que l'objectif poursuivi par le législateur soit urgent et réel et que le moyen choisi pour l'atteindre soit proportionné, c'est-à-dire qu'il possède un lien rationnel

---

<sup>173</sup> *Fédération des policiers et policières municipaux du Québec c. Procureur général du Québec*, 2021 QCCS 4105.

<sup>174</sup> RLRQ c C-12.

<sup>175</sup> *Fédération des policiers et policières municipaux du Québec*, *op. cit.*, par. 66.

<sup>176</sup> *Health Services and Support – Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, 2007 CSC 27, [2007] 2 R.C.S. 391.

<sup>177</sup> *Association de la police montée de l'Ontario c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 1, [2015] 1 R.C.S. 3.

<sup>178</sup> *Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan*, 2015 CSC 4, [2015] 1 R.C.S. 245.

<sup>179</sup> Voir le récent jugement de la Cour suprême dans *Société des casinos du Québec inc. c. Association des cadres de la Société des casinos du Québec*, 2024 CSC 13.

<sup>180</sup> *R. c. Oakes*, 1986 CanLII 46 (CSC), [1986] 1 R.C.S. 103.

avec l'objectif, qu'il porte le moins possible atteinte à la liberté d'association et qu'il soit proportionné sur le plan de ses effets ».<sup>181</sup>

À cet égard, la Cour d'appel estime que le *processus de nomination des membres* d'un CRD n'est pas de nature à porter le moins possible atteinte à la liberté en cause, puisqu'il ne garantit pas de manière adéquate le caractère neutre et impartial de l'arbitrage des différends.<sup>182</sup> En conséquence, les articles 10, 11, 12, 25 et 26 de la *L.r.n.s.m.* sont inconstitutionnels.

La Cour d'appel examine ensuite la *validité des critères* qui encadrent l'arbitrage des différends. Se référant à une étude de 2019 portant sur les décisions arbitrales en milieu policier en Ontario et en Colombie-Britannique,<sup>183</sup> la Cour met en relief la similarité des critères retenus au Québec, lesquels, souligne-t-elle, ne sont pas hiérarchisés. Elle tient compte des positions développées par le Comité de la liberté syndicale du BIT (CLS),<sup>184</sup> en soulignant que pour celui-ci les *résultats* de l'arbitrage des différends ne doivent pas être prédéterminés par la loi. En outre, la Cour signale que suivant le CLS, la loi ne doit pas *prioriser* les critères purement économiques (généralement favorables à la partie patronale), au détriment des autres facteurs. Or, pour la Cour d'appel, ce n'est pas le cas de la *L.r.n.s.m.* :

« En l'espèce, l'article 17 ne priorise pas les critères se rapportant à la situation financière et fiscale de la municipalité concernée et à sa capacité de payer. La pondération de l'ensemble des critères est laissée à l'appréciation du CRD qui pourra, dans un cas donné et selon la preuve qui sera recueillie à l'enquête, privilégier le critère de l'équité externe, auquel s'ajoute celui de la rémunération des employés des secteurs public et parapublic.

En somme, même si les critères décisionnels énoncés à l'article 17 peuvent sembler insister sur la

---

<sup>181</sup> *Fédération des policiers et policières municipaux du Québec, op. cit.*, par. 80.

<sup>182</sup> *Ibid.*, par. 121 : « Comme déjà mentionné, il est loisible au législateur d'adopter un autre modèle. Il ne s'agit pas, je le répète, de constitutionnaliser le droit de participer au processus de nomination des membres d'un CRD. Le législateur doit toutefois s'assurer de maintenir la confiance des parties dans le mécanisme de règlement des différends et, dans le cas d'une instance arbitrale (par opposition à un tribunal composé de juges indépendants), cette confiance peut, selon les circonstances, requérir une participation effective des parties. Ainsi, bien qu'aucun mécanisme particulier – y compris le paritarisme –, n'est en soi privilégié ni garanti constitutionnellement, le mécanisme finalement retenu en tant que substitut à la grève doit toujours demeurer juste, efficace, indépendant et impartial, de façon à porter le moins possible atteinte à la liberté d'association. »

<sup>183</sup> Giuseppe CARABETTA, "Regulating Labour Disputes in the Police Services: Legal and Practical Perspectives from Ontario and British Columbia, Canada", (2019) 35:4 *International Comparative Journal of Labour Law and Industrial Relations* 427. Pour l'auteur, l'institution de l'arbitrage des différends s'est avérée nécessaire, à la fois pour protéger le public contre des grèves dans ce secteur essentiel et pour protéger les droits de négociation collective des salariés concernés. Toutefois, des critiques nombreuses ont été formulées ces dernières années à l'effet que l'arbitrage entraîne des coûts excessifs pour les villes et municipalités concernées, notamment parce que les arbitres ne tiendraient pas suffisamment compte du critère de la capacité de payer. L'auteur procède à une présentation du cadre juridique prévalant dans les deux provinces et analyse la jurisprudence pertinente (y compris, à l'occasion, quant aux pompiers). Il livre ensuite les résultats d'entretiens semi-dirigés menés auprès de 16 participants, dont des représentants syndicaux et patronaux, et des arbitres de différends. L'article est complété d'une analyse globale débouchant sur les recommandations de l'auteur visant à améliorer le processus d'arbitrage.

<sup>184</sup> V. l'annexe 2 de notre mémoire.

capacité de payer des municipalités, il est difficile de conclure que les résultats des arbitrages seront prédéterminés par ces critères. »<sup>185</sup>

Par conséquent, l'article 17 de la *L.r.n.s.m.* est jugé constitutionnellement valide.

En troisième lieu, la Cour d'appel considère la conformité à la liberté d'association des articles 30 et 50 *L.r.n.s.m.*, relatif à la *durée minimale ou obligatoire d'une convention collective*. La Cour, se référant à l'opinion du juge Dickson dans le *Renvoi relatif à l'Alberta*, reconnaît que la durée d'une convention collective représente un objet légitime de négociation.<sup>186</sup> La Cour d'appel souligne notamment que :

« ...l'allongement de la durée minimale (...) entraîne des répercussions sur le processus de négociation collective et sur le droit d'exercer la grève, ne serait-ce qu'en raison du fait que les syndicats ne peuvent, pendant la période d'application de la convention collective, négocier les conditions de travail de leurs membres ni exercer la grève comme moyen de pression. Ce qu'il faut déterminer, c'est si la durée minimale de cinq ans perturbe l'équilibre du rapport de force entre les parties, de telle sorte qu'elle interfère de façon substantielle avec un processus véritable de négociation collective. »<sup>187</sup>

La Cour d'appel, citant les auteurs P. Jalette, M. Laroche et G. Trudeau,<sup>188</sup> estime que la durée de la convention collective représente un *enjeu crucial* pour les parties, puisqu'elle détermine les périodes de renouvellement des conventions collectives et régit l'exercice du droit de grève (ou l'accès à l'arbitrage des différends comme substitut à celui-ci). Rappelant que dans les arrêts récents de la Cour suprême du Canada relatifs à la notion d'entrave essentielle à la liberté d'association, deux éléments doivent être démontrés, soit 1<sup>o</sup> l'importance du sujet touché, 2<sup>o</sup> l'atteinte en résultant quant à la capacité des salariés de poursuivre des objectifs collectifs, la Cour d'appel juge que l'importance de la durée de la convention collective en tant qu'enjeu de négociation est suffisamment établie.<sup>189</sup>

---

<sup>185</sup> *Fédération des policiers et policières municipaux du Québec, op. cit.*, par. 134-135. La Cour d'appel se réfère aussi à l'opinion dissidente du juge en chef Dickson dans le *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, 1987 CanLII 88 (CSC), [1987] 1 R.C.S. 313, laquelle fait maintenant jurisprudence. Pour le juge Dickson, le fait que le législateur renvoie à la politique fiscale du gouvernement comme l'un des facteurs dont l'arbitre tient compte dans sa sentence arbitrale de différends, ne porte pas atteinte à la liberté d'association, du moment que ce facteur n'est pas en soi concluant. La Cour d'appel du Québec observe ici que « en l'espèce, l'article 17 ne priorise pas les critères se rapportant à la situation financière et fiscale de la municipalité concernée et à sa capacité de payer. La pondération de l'ensemble des critères est laissée à l'appréciation du CRD qui pourra, dans un cas donné et selon la preuve qui sera recueillie à l'enquête, privilégier le critère de l'équité externe, auquel s'ajoute celui de la rémunération des employés des secteurs public et parapublic. » *Fédération des policiers et policières municipaux du Québec*, par. 134.

<sup>186</sup> « Comme l'explique le juge en chef Dickson dans le *Renvoi albertain*, '[I]'équité et l'efficacité du régime d'arbitrage se trouvent sérieusement compromises lorsque des questions, qui normalement pourraient être négociées, sont exclues de l'arbitrage'. Ce n'est pas le cas ici, vu ma conclusion sur la validité de la durée d'au moins cinq ans d'une convention collective dans le secteur municipal. » Quant à la citation, voir le *Renvoi albertain, supra*, p. 384.

<sup>187</sup> *Fédération des policiers et policières municipaux du Québec*, par. 146.

<sup>188</sup> Patrice JALETTE et Mélanie LAROCHE, « Durée et renouvellement des conventions collectives », dans Patrice JALETTE, Mélanie LAROCHE et Gilles TRUDEAU (dir.), *La convention collective au Québec*, 4<sup>e</sup> éd., Montréal, Chenelière Éducation, 2024, p. 73. .

<sup>189</sup> *Fédération des policiers et policières municipaux du Québec*, par. 168.

Toutefois, quant au second aspect, la Cour évalue, en termes prudents, que la capacité d'action collective n'est pas véritablement compromise. Pour la Cour en effet :

« Qu'en est-il de la durée minimale de cinq ans? Bien qu'elle me paraisse longue, notamment en regard de la durée minimale d'un an prévue à l'article 65 du *Code du travail*, je ne suis pas convaincue qu'elle compromette la capacité des Associations de poursuivre collectivement des objectifs communs.

La preuve démontre en effet que la durée moyenne des conventions collectives dans le secteur municipal était de 4,8 ans avant l'entrée en vigueur de la *Loi 2*. La médiane était de cinq ans, ce qui signifie que la moitié des conventions collectives conclues alors que la durée minimale était d'un an l'ont été pour une durée égale ou supérieure à cinq ans. »<sup>190</sup>

Certes, ajoute la Cour, ce n'est pas parce que la pratique passée des parties avoisine les cinq ans qu'il faut ériger celle-ci en norme. Elle n'en arrive pas moins à la conclusion suivante :

« En somme, l'article 50 de la *Loi 24* ne constitue pas une entrave substantielle à la liberté d'association des salariés syndiqués du secteur municipal. Cette mesure est sans contredit une ingérence dans la négociation collective, mais elle ne perturbe pas l'équilibre du rapport de force entre les parties au point d'interférer de façon substantielle avec un processus véritable de négociation collective. Elle n'empêche pas les salariés du secteur municipal de se regrouper et de poursuivre des objectifs communs en période de négociation collective. »<sup>191</sup>

Enfin, quant au *partage des frais de l'arbitrage*, la Cour d'appel a souligné que l'article 34 *L.r.n.s.m.* rompait avec la pratique antérieure, en imposant désormais le partage en parts égales de ces frais. Pour la Cour, il faut se demander ici « si obliger les parties à assumer à parts égales les frais du CRD porte atteinte à l'équité et à l'efficacité du mécanisme de règlement des différends comme substitut à la grève. »<sup>192</sup> La réponse de la Cour est négative :

« Ce n'est que si la preuve démontre qu'une telle mesure rend inaccessible ou difficilement accessible le mécanisme de règlement des différends comme substitut à la grève que sa validité constitutionnelle pourra être mise en cause. Or ici, le juge conclut que cette preuve n'a pas été faite et la Cour doit faire montre de déférence envers sa conclusion. »<sup>193</sup>

## 5.2 Le Projet de loi no 88

Reprenons ici les quatre éléments de la *L.r.n.s.m.* dont la validité constitutionnelle a été évaluée par la Cour d'appel du Québec, soit le processus de nomination des arbitres de différends, les critères encadrant l'arbitrage, la durée minimale ou obligatoire des

---

<sup>190</sup> *Ibid.*, par. 171-172.

<sup>191</sup> *Ibid.*, par. 176.

<sup>192</sup> *Ibid.*, par. 149.

<sup>193</sup> *Ibid.*, par. 154.

conventions collectives et le partage des frais de l'arbitrage. Le P.l. n° 88, se conformant strictement aux exigences minimales posées par la Cour d'appel, ne vise à modifier la *L.r.n.s.m.* qu'en regard du premier élément. Cependant, puisque le gouvernement invite l'Assemblée nationale à une révision d'ensemble de la loi, il nous faut considérer l'ensemble des questions litigieuses. L'analyse qui suit, découlant de l'ensemble des développements contenus dans notre mémoire, obéit à trois considérants : tenir compte des leçons de l'expérience en matière de relations industrielles, des engagements internationaux du Québec au regard de l'Organisation internationale du Travail, et du droit constitutionnel relatif à la liberté d'association, en ajoutant à ce stade la prise en compte de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec, généralement laissée complètement de côté par la jurisprudence.

*Le processus de nomination des arbitres.* Tel que prévu actuellement à la *Loi sur le régime de négociation dans le secteur municipal*, le processus unilatéral de nomination des décideurs en matière de règlement des différends a été jugé par la Cour d'appel, à juste titre à notre avis, comme étant incompatible avec la liberté constitutionnelle d'association (notamment au regard de l'exigence de paritarisme, de nature à renforcer la confiance des parties en ce processus). Nous appuyons sur ce point le Projet de loi tel que présenté par le ministre du Travail, qui remédie de manière adéquate aux manquements identifiés par la Cour d'appel.

Soulignons toutefois *qu'une dissonance*, sans doute non voulue, caractériserait en cas d'adoption du P.l. n° 88 le processus de nomination des arbitres de différends, suivant que le groupe visé est celui des policiers et pompiers, ou celui des *autres salarié.es du secteur municipal*. En effet, en vertu de l'article 44 *L.r.n.s.m.*, en cas de médiation infructueuse visant ce groupe des autres salarié.es, « les parties peuvent demander conjointement que leur différend soit soumis à un arbitre unique ». En ce cas, l'arbitre est nommé, de manière unilatérale, par le ministre « parmi les personnes reconnues aptes à être nommées arbitres par décision du gouvernement », par suite de la « recommandation d'un comité de sélection, formé et agissant selon les conditions que le gouvernement détermine » (art. 45 et 46 *L.r.n.s.m.*). Comme on le constate, les parties n'ont aucun rôle à jouer dans le processus de nomination de l'arbitre de différends, au contraire de la situation qui s'appliquerait dorénavant, suivant le P.l. n° 88, aux policiers et pompiers municipaux, et de ce que prévoit par ailleurs le *Code du travail* quant à l'arbitrage volontaire des différends (art. 77 C.t. : les parties s'entendent sur le choix de l'arbitre; à défaut, celui-ci est désigné par le ministre à même « la liste dressée annuellement par le ministre après consultation du Comité consultatif du travail et de la main-d'œuvre »). Même s'il s'agit d'un arbitrage volontaire de différends, la nomination de l'arbitre (art. 44 et s., *L.r.n.s.m.*) ne répond pas aux critères (de paritarisme et de confiance des parties en la procédure) posés par la Cour d'appel dans son arrêt récent.

*Les critères encadrant l'arbitrage.* La Cour d'appel, tout en mettant en exergue « l'insistance » de la *L.r.n.s.m.* sur les critères économiques et en rappelant la portée des normes internationale du travail (à l'effet que l'arbitrage ne doit pas être prédéterminé par des facteurs favorisant l'une des parties au détriment de l'autre), estime qu'il n'y a pas de telle prédétermination en l'occurrence. À notre avis, rien n'empêche l'Assemblée nationale

d'aller au-delà de cette exigence minimale sur le plan juridique interne. En fait, des motifs impératifs devraient inciter le législateur à revoir les critères encadrant l'arbitrage des différends, de manière à éviter l'impression d'une prédétermination de l'arbitrage par des critères économiques prépondérants. La pratique de l'arbitrage des différends quant aux policiers et pompiers ontariens témoigne en effet d'approches contradictoires chez les arbitres, lesquels font face à des critères économiques similaires : certains s'estiment liés par le poids accordé par la loi à ces critères économiques, alors que d'autres, la majorité semble-t-il, ne voient dans la capacité de payer qu'un critère parmi d'autres. Il en résulte une évidente confusion, laquelle risque de se reproduire au Québec, et que l'Assemblée nationale devrait tenter dès maintenant d'éviter. L'expérience pratique en matière de relations industrielles indique, comme nous l'avons vu, que l'objectif de l'arbitrage des différends en matière de services essentiels, soit le maintien de la paix industrielle, se voit contredit lorsque l'une ou l'autre des parties doute du caractère impartial et non préjugé du processus. L'historique des relations de travail au Québec dans le secteur policier et de lutte contre les incendies atteste de très nombreux exemples, y compris récents, de recours en ce cas à des moyens de pression qui sortent du cadre de la stricte légalité.<sup>194</sup> Il ne faut jamais perdre de vue que l'arbitrage des différends représente un substitut à l'interdiction du droit de grève, lequel doit dupliquer au plus près un processus véritable de négociation collective entre les parties. Bien entendu, la capacité de payer de l'employeur ou le contexte économique général conditionnent les discussions entre les parties à la négociation collective, mais n'en préparent pas obligatoirement le résultat, lequel dépend aussi d'autres facteurs, au premier chef le rapport de force entre employeurs et salariés.

Ajoutons que les engagements internationaux du Québec au regard des Conventions no 87 et no 98 de l'OIT militent en faveur d'un resserrement des critères purement économiques présents, avec une insistance à notre avis exagérée, dans la *L.r.n.s.m.* La Cour d'appel du Québec n'a pas remis en question la position, maintes fois réitérée, du Comité de la liberté syndicale du BIT, à l'effet qu'une prédétermination par voie législative des critères de l'arbitrage n'est pas compatible avec les principes de la liberté syndicale. Ajoutons également que l'Assemblée nationale devrait tenir compte ici de la spécificité de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec, laquelle, bien davantage que la Charte canadienne, a été influencée dans sa rédaction par les pactes et conventions internationales relatifs aux droits de la personne. Ainsi, la Charte québécoise consacre tout un chapitre aux droits économiques et sociaux, totalement absents de son pendant canadien. Une prise en compte beaucoup plus attentive du droit international devrait en résulter, et attester des particularités de la Charte québécoise, texte à valeur constitutionnelle pour la société québécoise, et qui en reflète les valeurs fondamentales. Cette prise en compte a été défendue par la doctrine au Québec, sans toutefois être reprise à date par la jurisprudence, laquelle traite les deux Chartes de manière indifférenciée.

*La durée des conventions collectives.* Comme mentionné, la Cour d'appel considère cette question comme représentant un « enjeu crucial » de la négociation collective, non seulement car constituant en soi un objet de négociation, mais aussi car déterminant les périodes de renouvellement des conventions collectives et d'accès au droit de grève (ou, à

---

<sup>194</sup> Voir l'annexe 1 de notre mémoire.

défaut, à l'arbitrage des différends). En vertu du *Code du travail*, la convention collective doit être d'une durée déterminée d'au moins un an (art. 65, 1<sup>er</sup> alinéa) : en outre, depuis 1994, les parties peuvent convenir d'une durée de la convention supérieure à trois ans. Quant à la sentence arbitrale, elle est d'une durée d'au moins un an et d'au plus de trois ans (art. 92, 1<sup>er</sup> alinéa). L'important demeure ici que la durée de la convention ou de la sentence soit déterminée par entente entre les parties, et non fixée arbitrairement par l'État. Certes, la Cour d'appel, tout en soulignant la dissonance sur ce point de la *L.r.n.s.m.* avec le régime général du *Code du travail* et en estimant qu'il y a sans contredit ingérence dans le déroulement de la négociation collective, juge que ceci ne compromet pas la poursuite d'objectifs communs par les salarié.es concerné.es. Relevons que ce dernier jugement s'appuie sur la jurisprudence, pas toujours univoque, de la Cour suprême du Canada. Or, nous l'avons vu, cette position est en deçà des exigences découlant des conventions no 87 et no 98 de l'OIT, suivant lesquelles toute condition de travail, y compris la durée d'une entente collective, peut faire l'objet de la négociation et ne doit pas être exclue d'autorité du champ du négociable. Il ne fait pas de doute, à cet égard, que le législateur québécois, en adhérant expressément à ces deux conventions fondamentales de l'OIT en matière de liberté syndicale, s'est engagé à en respecter la teneur et doit normalement se conformer aux recommandations des organes de contrôle du BIT, dans le respect de la Constitution de l'OIT.<sup>195</sup>

*Le partage des frais de l'arbitrage.* Nous sommes d'avis, comme la Cour d'appel, que ce partage en parts égales des frais de l'arbitrage, même s'il peut comporter des difficultés pour certains syndicats moins fortunés, ne porte pas atteinte à la légitimité du processus arbitral et n'entre pas en conflit avec les normes internationales garanties par les conventions de l'OIT.

---

<sup>195</sup> Comme le reconnaît la Cour d'appel, il s'agit d'une entrave à la négociation collective, même si, en définitive, non « substantielle » en vertu de la jurisprudence. Est-ce vraiment utile de maintenir une telle entrave, d'autant qu'elle contrevient aux exigences du droit international, si de toute façon, la moyenne actuelle de durée des conventions avoisine dans les faits cette moyenne, en l'absence de toute contrainte juridique? Les données empiriques confirment en effet que l'objectif est atteint par la libre négociation collective.

## 6. Conclusion et recommandations

Nous saluons la volonté gouvernementale de se conformer à la décision de la Cour d'appel du Québec du 29 août 2024 dernier et de modifier en conséquence la *Loi sur le régime de négociation dans le secteur municipal*. Ceci concerne avant tout le processus de nomination des décideurs en cas d'arbitrage des différends, la formule retenue par l'actuelle *L.r.n.s.m.* établissant une entrave substantielle à la liberté d'association et étant pour ce motif anticonstitutionnelle. Nous sommes toutefois d'avis que l'Assemblée nationale doit profiter de cette révision d'ensemble de la loi pour en écarter deux obstacles supplémentaires grevant le déroulement de la négociation collective dans le secteur municipal, soit les dispositions relatives aux critères entourant l'arbitrage, ainsi que celles portant sur la durée des conventions collectives ou sentences arbitrales. En outre, compte tenu de la décision de la Cour d'appel, le processus de nomination des arbitres de différends quant aux « autres salariés » visés par la loi doit impérativement être harmonisé avec la procédure développée dans le P.l. no 88 relativement aux policiers et pompiers municipaux.

### **Recommandations :**

- 1. Adopter le Projet de loi tel que proposé, en ce qui concerne le processus de nomination des arbitres de différends (policiers et pompiers municipaux);**
- 2. Harmoniser toutefois le processus de nomination de l'arbitre des différends, quant aux « autres salariés », avec celui applicable aux policiers et pompiers municipaux, de manière à ce qu'il soit similaire et rencontre les exigences de paritarisme et de confiance des parties posées par la Cour d'appel dans sa décision d'août 2024;**
- 3. Revoir les critères encadrant l'arbitrage des différends, de manière à éviter l'impression d'une prédétermination de l'arbitrage par des critères économiques prépondérants;**
- 4. Harmoniser la durée obligatoire ou minimale des conventions collectives ou sentences arbitrales avec les dispositions du *Code du travail* et ce, pour l'ensemble du secteur municipal.**

## Bibliographie

Michel BOLDUC, Jean-Guy CLÉMENT, Guy E. DULUDE, Marc GRAVEL, « L'arbitrage de différends chez les policiers et pompiers du Québec », (1986) 17 *Revue générale de droit* 259.

Giuseppe CARABETTA, “Regulating Labour Disputes in the Police Services: Legal and Practical Perspectives from Ontario and British Columbia, Canada”, (2019) 35:4 *International Comparative Journal of Labour Law and Industrial Relations* 427.

BRUN, Henri, GARANT, Patrice, « Les enseignants et l'arbitrage des différends en droit québécois », (1971), 12 *Cahiers de Droit*, 659-674.

L.W.C.S. BARNES, *Consult and Advise: A History of the National Joint Council of the Public Service of Canada 1944-1974*, Kingston, Queen's University Press, 1972.

David E. BLOOM, « Collective Bargaining, Compulsory Arbitration, and Salary Settlements in the Public Sector: The Case of New Jersey's Police Officers », *Journal of Labor Research*, Vol. II, no. 2, 1981, 369-384.

Steven J. BRIGGS, Jihong 'Solomon' ZHAO, Steve WILSON & Ling REN, “The effect of collective bargaining on large police agency supplemental compensation policies: 1990–2000”, (2008) *Police Practice and Research*, 9:3, 227-238.

CANADA, *Les relations du travail au Canada : Rapport de l'Équipe spécialisée en relations de travail*, Ottawa, Bureau du Conseil privé, 1969.

COMMISSION DES RELATIONS DE TRAVAIL ET DE L'EMPLOI DANS LE SECTEUR PUBLIC FÉDÉRAL, *Rapport annuel 2019-2020*, Ottawa, en ligne [https://www.fpslreb-crtespf.gc.ca/fr/a-propos-de-nous/rapports-annuel/2019-2020/documents/crtespf-rapport-annuel-2019-2020.pdf?zoom\\_highlight=grc#search=%22grc%22](https://www.fpslreb-crtespf.gc.ca/fr/a-propos-de-nous/rapports-annuel/2019-2020/documents/crtespf-rapport-annuel-2019-2020.pdf?zoom_highlight=grc#search=%22grc%22).

COUTU, Michel, *Max Weber's Interpretive Sociology of Law*, Londres, Routledge, 2018.

COUTU, Michel, « Autonomie collective et pluralisme juridique : Georges Gurvitch, Hugo Sinzheimer et le droit du travail », dans D. Roux (dir.), *Autonomie collective et droit du travail. Mélanges en l'honneur du professeur Pierre Verge*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2015.

COUTU, Michel, « Les clauses dites 'orphelins' et la notion de discrimination dans la *Charte des droits et libertés de la personne* », (2000) *Relations industrielles/Industrial Relations*. Vol.55, n° 2, 296-319.

COUTU, Michel, L. L. FONTAINE, G. MARCEAU et U. COIQUAUD, *Droit des rapports collectifs de travail*, 2e édition, Montréal, Éditions Yvon Blais, 2014, Volume II. Les régimes particuliers, 575 pages.

COUTU, Michel, L. L. FONTAINE, G. MARCEAU et U. COIQUAUD, *Droit des rapports collectifs de travail*, 2e édition, Montréal, Éditions Yvon Blais, 2013, Volume I. Le régime général, 1018 pages.

Claude D'AOUST, « Réflexions sur l'arbitrage des différends », (1984) 14 *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke* 625.

DAU-SCHMIDT, Kenneth G., KELLEY, Matthew, « Swimming in the Crosscurrents of History: Labor and Employment Law under the Obama Administration », Vol. 87 :1 *Indiana Law Journal* (2012) 1-9.

DAVIES, Paul, FREEDLAND, Mark, *Kahn-Freund's Labour and the Law*, 3e édition, Londres, Stevens & Sons, 1983.

DJIK, P. van, HOOF, P. van, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Deventer, Kluwer, 1984.

DOERINGER, Peter B. et al., "Beyond the Merit Model: New Directions at the Federal Workplace?", dans D. Belman, M. Gunderson, D. Hyatt (dir.), *Public Sector Employment in a Time of Transition*, Madison, University of Wisconsin-IRRA, 1996, pp. 163-200.

DOERNER, William M., DOERNER, William G., "Collective Bargaining and Job Benefits in Florida Municipal Police Agencies, 2000-2009", *American Journal of Criminal Justice*, 2013, 38: 657-658.

FEUILLE, Peter, & DELANEY, John T., "Collective Bargaining, Interest Arbitration, and Police Salaries", (1986) 39(2) *Industrial and Labor Relations Review* 228-240.

FINKELMAN, Jacob, GOLDENBERG, Shirley B., *Collective Bargaining in the Public Service. The Federal Experience in Canada*, Montreal, Institute for Research on Public Policy, 1983 (2 Vol.).

FRANSEN, Brigham R., "The Effects of Collective Bargaining Rights on Public Employee Compensation: Evidence from Teachers, Firefighters and Police", *Industrial and Labor Relations Review*, Janvier 2016, pp.84-112.

FUDGE, Judy, TUCKER, Eric, *Labour before the Law. The Regulation of Worker's Collective Action in Canada, 1900-1948*, Toronto, University of Toronto Press, 2001.

GARANT, Patrice. « Chronique de législation- Loi concernant le régime syndical applicable à la Sûreté du Québec », (1969) 10 *Cahiers de Droit* 199-205.

GAGNON, Robert P., LEBEL, Louis, VERGE, Pierre. *Droit du travail*, 2e édition, Sainte-Foy, les Presses de l'université Laval, 1991.

GUNDERSON, Morley, HYATT, Douglas, « Canadian Public Employment Relations in Transition », dans D. Belman, M. Gunderson et D. Hyatt (dir.), *Public Sector Employment in a Time of Transition*, Madison, University of Wisconsin-IRRA, 1996, pp. 243-281.

HART, Wilson R., « The Impasse in Labor Relations in the Federal Civil Service », dans D.H. Kruger, C.T. Smith (dir.), *Collective Bargaining in the Public Service*, New York, Random House, 1969, pp. 139-161.

JALETTE, Patrice et Mélanie LAROCHE, « Durée et renouvellement des conventions collectives », dans Patrice JALETTE, Mélanie LAROCHE et Gilles TRUDEAU (dir.), *La convention collective au Québec*, 4e éd., Montréal, Chenelière Éducation, 2024.

KOCHAN, Thomas, et al., "The Long Haul Effects of Interest Arbitration: The Case of New York State's Taylor Law", *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 63:4 (2010) 565-584.

LABROSSE, Alexis, *La présence syndicale au Québec en 2014*, Québec, ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, 2015.

LECLERC, Jean-François, *Historique de l'Association des policiers provinciaux du Québec 1966-1991*, ASSOCIATION DES POLICIÈRES ET POLICIERS PROVINCIAUX DU QUÉBEC, 1991, p. 61.

MALOUF, André K., CORRIVEAU, Réjean, Fiset, André, *S'unir pour progresser. 50 ans d'histoire de l'Association des policières et policiers provinciaux du Québec*, Montréal, Éditions Yvon Blais, 2016, 842p.

MOSKOW, Michael H., LOEWENBERG, J. Joseph, KOZIARA, Edward C., *Collective Bargaining in Public Employment*, New York, Random House, 1970.

NOTEBAERT, Gérard. *Les rapports collectifs de travail chez les agents de la paix en services correctionnels et les policiers de la Sûreté du Québec : Une contravention à la liberté d'association*, Travail réalisé dans le cadre du cours JUR-7161, Département de sciences juridiques, UQAM, décembre 2007, 45p.

ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL, *La liberté syndicale : Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale*, Genève, BIT, 5<sup>e</sup> édition, 2006.

ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL, *La liberté syndicale : Compilation de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale*, Genève, BIT, 5<sup>e</sup> édition, 2018.

PAINCHAUD, Jacques. *La loi concernant le régime syndical applicable à la Sûreté du Québec*, Travail réalisé dans le cadre du cours JUR-7171, Département de sciences juridiques, UQAM, décembre 2001, 53p.

PAQUETTE, Jean. « Les nouveaux critères décisionnels de l'arbitrage de différends chez les policiers et les pompiers municipaux », (1998) 32 *Revue juridique Thémis* 593-600.

QUÉBEC, *Rapport du Groupe de travail sur l'arbitrage des différends chez les policiers et pompiers* (Viateur Larouche, président), Québec, ministère du Travail et de la Main-d'œuvre, décembre 1980.

QUÉBEC, *Rapport du Comité d'étude sur l'arbitrage des différends chez les policiers et les pompiers municipaux du Québec* (Louis J. Lemieux, président), Québec, ministère du Travail, le 27 mai 1991.

QUÉBEC, *Rapport de la Commission d'enquête sur les relations de travail entre la Ville de Montréal et la Fraternité des policiers de Montréal inc., 1969-1968*, Ministère du Travail et de la Main-d'œuvre, le 1<sup>er</sup> mai 1970 (Me Fernand Morin, président).

ROBBINS, James, HANIF, Aminah, « Interest Arbitration in Ontario », *Canadian Journal of Administrative Law & Practice*, Vol. 28, N° 1, (2015): 81-98.

ROSE, Joseph B., « Legal Challenges to Interest Arbitration: Evidence From Canada », *Labor Law Journal*, Fall 2015, Vol.66(3), pp.177-186.

ROSE, Joseph B., "Budgetary Restraints and Compulsory Arbitration in Ontario", *Dispute Resolution Journal* (2016), 71 (4), 91 – 109

Jacques ROUILLARD, Henri GOULET, *Solidarité et détermination. Histoire de la Fraternité des policiers et policières de la Communauté urbaine de Montréal*, Montréal, Éditions du Boréal, 1999.

Laurent ROY, « L'arbitrage du différend », *Revue Bravoure*, Printemps 2011, p.8-22.

SLATER, Joseph, « Interest Arbitration Dispute as Alternative Dispute Resolution: The History from 1919 to 2011 », *Ohio State Jr. on Dispute Resolution*, vo. 28:2, 2013, p.387- 418.

SLATER, Joseph, "Public Sector Labor Law in the Age of Obama", 87 *Indiana Law Journal* (2012) 189-229.

TROTTA, Maurice S., *Arbitration of Labor-Management Disputes*, New York, Amacom, 1974.

WINOGRAD, Barry, « An Introduction to the History of Interest Arbitration in the United States », *Labor Law Journal*, 2010, Vol. 61(3), 164-168.



## ANNEXE I

### Historique des relations du travail dans le secteur municipal au Québec (policiers et pompiers)

#### 1. L'Union ouvrière fédérale des policiers

Si l'on considère avant tout l'association la plus influente, celle des policiers de la Ville de Montréal, celle-ci témoigne d'une histoire très ancienne. Le syndicalisme y est présent dès 1918, et connaît un regain de vie dans les années 40, au sein de l'Association des policiers de Montréal. Ce n'est toutefois qu'en 1950 que naît la Fraternité des policiers de Montréal (FPM).<sup>196</sup> L'histoire du syndicalisme policier à la Ville de Montréal apparaît d'emblée marquée par la conflictualité. Un premier conflit de travail entre la ville et ses policiers se traduit par une grève de 33 heures en décembre 1918, laquelle oblige l'administration municipale à négocier avec la nouvelle association.<sup>197</sup> Les conditions de travail sont alors peu avantageuses, les salaires faibles et la rotation des effectifs fréquente : en particulier, les heures de travail sont beaucoup plus élevées que pour d'autres corps d'emploi.<sup>198</sup> La mise en œuvre de politiques d'austérité, dans le cadre de la mise en tutelle de la Ville de Montréal par le gouvernement du Québec, entraîne la grève du 12 décembre, à laquelle participent également des pompiers et autres employés municipaux. Alors que le gouvernement fait appel à l'armée, des incidents éclatent entre grévistes et briseurs de grève. Finalement, il est mis fin à la grève contre l'acception, refusée au départ par l'employeur, d'un renvoi du différend devant un conseil d'arbitrage.<sup>199</sup> Les policiers obtiennent alors une substantielle augmentation de salaire et divers autres avantages. Par contre, il leur est, comme aux pompiers d'ailleurs, fait interdiction de s'affilier à une association syndicale ouverte à d'autres catégories de salariés, les autorités municipales craignant que les policiers, en cas de conflit, ne se rangent par solidarité du côté des autres travailleurs.<sup>200</sup>

Toutefois, en 1919, la Ville, constatant que le syndicat n'a pas rompu ses liens avec le Congrès des métiers et du travail du Canada (CMTTC),<sup>201</sup> refuse de porter un nouveau différend devant un conseil d'arbitrage. De son côté, l'association des policiers renforce son affiliation avec les autres syndicats d'employés municipaux, participant à la formation de la Fédération des employés municipaux de Montréal en 1920. Survient alors une importante crise économique, avec une rapide augmentation du chômage accentuée par la démobilisation des soldats par suite de la fin de la Grande Guerre.<sup>202</sup> L'exemple de la grève de Winnipeg de 1919, où les policiers municipaux ont fait preuve de sympathie envers les grévistes pour être ensuite congédiés, incite l'administration municipale à la fermeté. Qui plus est, publicisée à l'échelle de l'Amérique du Nord, la grève des policiers de Boston qui survient la même année et est marquée par de graves désordres, se termine par la déroute des grévistes : 1200 seront congédiés, aucun ne se verra réembauché. Cette défaite retentissante

---

<sup>196</sup> Jacques ROUILLARD, Henri GOULET, *Solidarité et détermination. Histoire de la Fraternité des policiers et policières de la Communauté urbaine de Montréal*, Montréal, Éditions du Boréal, 1999, p. 15.

<sup>197</sup> *Ibid*, p.16 (Il s'agit du local 62 de l'Union ouvrière fédérale des policiers). Notons que cette grève s'inscrit dans un climat social tendu, Montréal connaissant cette année-là pas moins de 63 arrêts de travail.

<sup>198</sup> *Ibid*, p.21.

<sup>199</sup> *Ibid*, p.24.

<sup>200</sup> *Ibid*, p.27.

<sup>201</sup> Il s'agit du pendant canadien de l'American Federation of Labor (AFL) dirigée par Samuel Gompers et qui regroupe essentiellement des syndicats de métiers.

<sup>202</sup> *Ibid*, p.28.

marquera pour longtemps l'échec du syndicalisme policier aux États-Unis ; au Canada, sans entraîner de telles répercussions, elle incitera les associations de policiers à faire preuve de prudence.

À Québec toutefois, devant le refus du conseil municipal de se plier aux recommandations d'un conseil d'arbitrage, les policiers et les pompiers déclenchent une grève de quatre jours le 25 juin 1921. La Ville fait appel à la milice, mais accepte finalement de se soumettre à un arbitrage exécutoire des différends, sans reconnaître formellement le syndicat de ses policiers ni le principe de la négociation collective.<sup>203</sup>

En 1921, Montréal retrouve son autonomie administrative. À la demande de l'Union de ses policiers, la nouvelle administration accepte, avec forte réticence, de porter un différend à l'arbitrage. Toutefois, au grand mécontentement de ses salariés, elle porte la sentence arbitrale en révision judiciaire. En juillet 1922, plus de 1,500 salariés de la ville, policiers compris, se réunissent pour exprimer leur mécontentement.<sup>204</sup> Cependant, le climat économique ne se prête pas à des mouvements revendicatifs. Profitant de la situation, la Ville affiche alors ouvertement son antisindicalisme : elle croit que l'appartenance à une association syndicale est incompatible avec le statut de policier, tout comme c'est le cas pour les militaires.

L'administration municipale ne s'en tient pas qu'aux énoncés de principes : elle procède, sous divers prétextes, au congédiement de certains dirigeants du syndicat, tout en exigeant des nouveaux policiers l'engagement écrit (clause « yellow-dog », d'inspiration états-unienne) de ne pas adhérer à une association de salariés.<sup>205</sup> Qui plus est, la Ville exerce diverses pressions sur les policiers pour les inciter à quitter l'Association, en laissant clairement entendre que sinon leur emploi est en jeu.<sup>206</sup> Le syndicat réagit en contestant l'attitude du Conseil de ville, affirmant qu'elle contredit la *Loi des grèves et contre-grèves municipales*,<sup>207</sup> laquelle interdit le renvoi d'un salarié pour appartenance à un syndicat. Quoique ayant gain de cause en Cour supérieure et devant la Cour du Banc du Roi, le syndicat perd en Cour suprême du Canada.<sup>208</sup> Le juge Lamont, rendant le jugement unanime de la Cour, défend une interprétation littérale et fortement restrictive de la *Loi des grèves et contre-grèves municipales* :

« With great deference I am of opinion that the judgments below cannot be upheld. It is quite clear that there was a difference of opinion between the city council and the union as to the desirability of having the city recognize the union. Such a difference of opinion, however, the legislature has not seen fit to bring within the purview of the Act. As an employer who declares or is the cause of a lockout in contravention of the section is liable to a penalty for so doing, the section must be

---

<sup>203</sup> *Ibid*, p.33.

<sup>204</sup> *Ibid*, p.33.

<sup>205</sup> *Ibid*, p.37.

<sup>206</sup> Le chef de la police transmet l'ordonnance suivante à ses subordonnés : « it is strictly forbidden for all officers or men to belong to the police union as constituted and they have 8 days from to-day to dispose of all money, etc. Order of the executive board. » (Cette directive émise le 29 novembre 1923 est rapportée dans *Cité de Montréal v. Bélec*, *infra*).

<sup>207</sup> S.R.Q. 1925, c. 98.

<sup>208</sup> *Cité de Montréal v. Bélec*, [1927] SCR 535, 1927 CanLII 73 (SCC), permission d'appel refusée par le Conseil privé de Londres.

strictly construed and must be limited in its application to such matters as clearly come within the language used ». <sup>209</sup>

Du fait de cette interprétation étroitement littérale de la Loi, la Ville de Montréal avait parfaitement le droit d'exprimer son intention de congédier tous ses policiers syndiqués, et il était prématuré de réviser cette position, tant qu'un congédiement ne survenait pas.

En 1923 paraît le rapport de la Commission royale d'enquête (dit « Rapport Coderre ») sur le service de police de la ville de Montréal. Le Rapport fait état de patronage, d'incompétence et de corruption atteignant des proportions alarmantes. <sup>210</sup> Toutefois, loin de voir dans la présence syndicale une institution susceptible de contribuer à l'éradication de certains de ces maux, le Rapport Coderre recommande la dissolution immédiate de l'Union policière, facteur d'indiscipline à ses yeux, contraire à la nature quasi militaire de la fonction, laquelle exige une soumission absolue et sans réserve aucune à l'autorité.

Toutefois, la situation salariale des policiers de Montréal, si on la compare à celle, en moyenne, des autres salariés, demeure plutôt enviable. Malgré l'arrivée de la crise économique de 1929 qui entraîne une baisse généralisée des salaires et la hausse dramatique du chômage, les policiers -en dépit d'un gel salarial- arrivent à maintenir leur pouvoir d'achat (vu la chute du prix des biens et services), tout en bénéficiant de la sécurité d'emploi. Seuls les nouveaux policiers font les frais de la situation, étant visés, suite à l'introduction de ce qu'on appelle maintenant des « clauses orphelins », par une diminution de la rémunération à l'entrée et l'ajout d'échelons au bas de l'échelle salariale. <sup>211</sup> Devant la crainte de la grande majorité des policiers de perdre leur emploi, l'Union policière de Montréal décline rapidement, et disparaît en 1940.

L'entrée en guerre du Canada et la forte croissance de l'activité économique qui accompagne celle-ci redonnent un fort dynamisme industriel à l'agglomération urbaine de Montréal. Ce regain d'activité économique se traduit aussi sur le plan syndical : de 1941 à 1946, le taux de syndicalisation au Québec passe de 20,7 à 29,3%. <sup>212</sup> Cette augmentation de la présence syndicale se traduit par l'éclatement de très nombreux conflits de travail. Par ailleurs, la ville est de nouveau mise en tutelle à partir de 1940, vu ses nombreux problèmes financiers. La tutelle est exercée par la Commission municipale du Québec, avec mission de comprimer les dépenses, y compris quant à la rémunération des employés.

## 2. *L'Association canadienne des policiers de Montréal*

En juillet 1943, à l'instigation du Congrès canadien du Travail (CCT), une émanation du très militant *Congress of Industrial Organizations* (CIO) états-unien, le syndicat des pompiers de la Ville de Montréal voit le jour. Alors que leurs conditions de travail, y compris sur le plan salarial, marquent le pas par rapport à d'autres groupes de travailleurs

---

<sup>209</sup> *Cité de Montréal v. Bélec*, *ibid*, p. 538.

<sup>210</sup> Jacques ROUILLARD, Henri GOULET, *Solidarité et détermination. Histoire de la Fraternité des policiers et policières de la Communauté urbaine de Montréal*, *op. cit. supra*, p. 40.

<sup>211</sup> *Ibid*, p.41.

<sup>212</sup> *Ibid*, p.44.

municipaux, les policiers souhaitent aussi se syndiquer : le 31 août 1943 est fondée l'Association canadienne des policiers de Montréal (ACPM), elle aussi affiliée au CCT.<sup>213</sup> L'Association, tout comme le syndicat des pompiers et celui des cols bleus, tous affiliés au CCT, participe du même souffle à l'arbitrage de différends obtenu par la centrale syndicale et qui doit jeter, si tel est l'avis du Conseil, les bases de la négociation collective applicable à ces divers groupes de salariés.

Le 19 novembre 1943 le Conseil d'arbitrage rendait une sentence favorable à la syndicalisation des policiers, à laquelle la Ville s'était farouchement opposée. Il demanda à la Ville de négocier avec les trois groupes de salariés concernés : toutefois, ceux-ci ne devaient pas pouvoir recourir à la grève en cas d'impasse, mais plutôt soumettre le différend à un nouveau conseil d'arbitrage, chargé de déterminer, le cas échéant, les conditions de travail en vigueur.<sup>214</sup> Toutefois, la sentence du Conseil d'arbitrage ne revêtait pas une portée exécutoire, ayant seulement valeur de recommandation. Or, la Commission municipale assumant la tutelle de la ville de Montréal n'avait aucune intention d'accepter de négocier avec ses policiers. Elle se prévalut de l'affiliation de l'ACPM au Congrès canadien du Travail pour refuser la négociation collective avec les policiers municipaux.<sup>215</sup> La Commission municipale était encouragée en cela par l'attitude du ministre du Travail, lequel conseillait au même moment à la Ville de Trois-Rivières de ne pas négocier avec l'association de ses policiers, elle-aussi affiliée au CCT.

Les syndicats concernés ne l'entendaient toutefois pas de cette façon. En décembre 1943, cols bleus, pompiers et policiers de la ville de Montréal menacèrent de déclencher la grève si la Commission municipale ne se conformait pas à la sentence arbitrale recommandant l'ouverture de négociations collectives. La ville accepta finalement d'ouvrir des négociations avec les cols bleus, mais refusa -tout en offrant de relever les salaires- de faire de même avec ses pompiers et policiers, tant que ceux-ci demeureraient affiliés au CCT.

L'offre fut refusée et la grève déclenchée conjointement par les trois syndicats, touchant au total 5 000 employés municipaux. La GRC et la police provinciale furent appelés en renfort par la ville, mais aucun incident majeur n'est à déplorer. Finalement, le Premier ministre Adélard Godbout intervint personnellement pour ordonner à la Commission municipale de se plier aux recommandations du Conseil d'arbitrage. En tout, le débrayage (14-15 décembre 1943) aura duré quatorze heures.<sup>216</sup>

Un nouveau conseil d'arbitrage fut formé, lequel rendit son rapport le 4 mars 1944. Ce rapport fut approuvé par les deux parties le 22 août 1944 et fournit le texte de base de la convention collective qui s'y conforma en tous points. Les policiers firent des gains importants au chapitre de la rémunération, leur salaire étant désormais comparable à celui des salariés des métiers de la construction.

---

<sup>213</sup> *Ibid*, p.51.

<sup>214</sup> *Ibid*, p.59.

<sup>215</sup> *Ibid*, p. 60.

<sup>216</sup> *Ibid*, p. 61.

Sur un autre plan, le syndicat dut cependant renoncer à son affiliation au Congrès canadien du travail. En effet, le 3 février 1944, le législateur adopta la *Loi des relations ouvrières*, laquelle, à l'instar de la législation adoptée partout au Canada (au premier chef au niveau fédéral), fait du modèle Wagner la grammaire de base du système des relations industrielles. Le législateur québécois en profita pour introduire une disposition répondant aux attentes des municipalités et interdisant désormais aux policiers et pompiers municipaux de s'affilier à une association de salariés qui ne soit pas composée exclusivement de policiers ou pompiers. Obligée de se conformer à la Loi, l'association quitta alors le CCT pour devenir la Fraternité canadienne des policiers, section de Montréal.<sup>217</sup>

### *3. La Fraternité canadienne des policiers*

Contraints de s'isoler du reste du mouvement syndical, les policiers québécois n'entendent toutefois pas renoncer aux liens de solidarité établis entre leurs diverses associations au sein du CCT. C'est pourquoi ils mettent sur pied la Fraternité canadienne des policiers, regroupant les syndicats de Verdun, Westmount, Outremont et Lachine notamment, outre la section de Montréal, de loin la plus nombreuse.<sup>218</sup> Ainsi, la Fraternité, s'étendant à d'autres municipalités québécoises jusqu'en 1950, comptera plus de 2,000 membres, en majorité à Montréal.<sup>219</sup> De 1944 à 1950, la Fraternité signe 23 conventions collectives, concernant autant de services policiers municipaux.

À Montréal, les négociations de 1946-47 sont ardues. La Fraternité demande une augmentation de la rémunération susceptible de compenser la hausse du coût de la vie, de même que 6 jours fériés par an et l'égalité des salaires pour les policières. L'impasse persistant, le litige est porté devant l'arbitre de différend : celui-ci accorde des augmentations des 200\$ par année, reconnaît 4 jours fériés, mais rejette la demande syndicale en ce qui concerne l'égalité de traitement pour les policières.<sup>220</sup>

En 1949, les négociations subséquentes se terminent également par arbitrage. L'arbitre des différends attribue cette fois 3 semaines de vacances aux policiers qui atteignent 15 ans de service, ainsi que de substantielles augmentations salariales.

Toutefois, l'élection de l'Union nationale en 1944, et l'attitude résolument antisyndicale du Premier ministre, Maurice Duplessis, vont rapidement réduire la marge de manœuvre de la Fraternité. L'Union des municipalités, inquiète de l'efficacité dont témoigne la Fraternité dans la coordination de la négociation collective, souhaite une intervention de la part du gouvernement de l'Union nationale. Celui-ci ne se fait guère prier.

En mai 1947, le législateur adopte la *Loi créant la Commission municipale*, laquelle joue le rôle d'un tribunal d'appel lorsqu'une municipalité se dit insatisfaite d'une sentence

---

<sup>217</sup> *Ibid*, p. 66.

<sup>218</sup> Par ailleurs, deux syndicats de policiers (ceux de Trois-Rivières et de Hull) furent affiliés à la CTCC (ancêtre de la CSN) jusqu'au moment de l'entrée en vigueur de la *Loi des relations ouvrières*.

<sup>219</sup> *Ibid*, p. 72.

<sup>220</sup> *Ibid*, p. 73.

arbitrale de différend. La Commission, dont les membres sont nommés unilatéralement par le gouvernement, peut suspendre l'application de la sentence arbitrale initiale, la modifier ou l'infirmier à son gré : la décision de la Commission est finale et sans appel.<sup>221</sup> Qui plus est, encouragées en cela par le gouvernement, les municipalités présentent à tour de rôle des projets de loi privés, qui visent à empêcher leurs policiers de se joindre à la Fraternité : cette stratégie réussit notamment à Québec, Trois-Rivières, St-Hyacinthe, etc.<sup>222</sup> Enfin, en mai 1950, la législature provinciale adopte la *Loi concernant l'ordre public*, laquelle interdit aux policiers d'être membres d'une association de policiers qui s'étend hors des frontières de la municipalité dont ils relèvent.<sup>223</sup> Songeant un instant à contester la validité de la Loi devant les tribunaux, la Fraternité provinciale décide plutôt d'opter pour l'autodissolution : la section de Montréal devient tout simplement, le 3 avril 1950, la Fraternité des policiers de Montréal (FPM).<sup>224</sup>

#### 4. *La Fraternité des policiers de Montréal*

Les années 50 sont des années de croissance économique. Montréal développe de nombreux services à l'intention de l'ensemble de la région urbaine, et ceci se traduit par une augmentation phénoménale des effectifs policiers: ceux-ci passent de 1817 en 1950 à 3382 en 1965.<sup>225</sup> Toutefois, la rémunération globale des policiers montréalais va afficher un recul vers le milieu des années 50, par comparaison avec celle versée aux autres catégories de salariés de la ville.

De 1951 à 1965, 8 conventions collectives régissent successivement les relations de travail entre la Ville de Montréal et ses policiers. Dans 4 cas, il faut s'en remettre à la sentence d'un tribunal d'arbitrage des différends : 2 de ces sentences seront fort mal reçues par les membres de la FPM, soit les décisions du juge Roland Paquette (Cour municipale) en 1953 et du juge Albert Mayrand (Cour supérieure) en 1965.<sup>226</sup> En 1951, une décision de l'arbitre André Régnier avait donné satisfaction à la FPM en assurant la protection du niveau des salaires contre l'inflation. Toutefois, alors que l'inflation est définitivement jugulée au début des années 50 et que les prix sont même en recul, la sentence arbitrale de différend du juge Paquette, rendue en avril 1953, entraîne une baisse du salaire réel des policiers de la ville de Montréal : leur rémunération dégringole alors au 55<sup>e</sup> rang de celle des policiers des villes canadiennes d'importance.<sup>227</sup> La FPM forme alors avec les autres syndicats de la Ville (fonctionnaires, cols bleus, pompiers), eux aussi fort mécontents de sentences arbitrales du juge Paquette les concernant, un « cartel des unions » qui s'adresse directement au Comité exécutif pour atténuer les effets négatifs des décisions de l'arbitre des différends. Une entente intervient : le salaire n'est pas substantiellement augmenté, mais les avantages sociaux, dont le régime de retraite, se voient bonifiés.<sup>228</sup>

---

<sup>221</sup> *Ibid*, p. 77.

<sup>222</sup> *Ibid*, p. 79.

<sup>223</sup> *Ibid*, p. 78.

<sup>224</sup> *Ibid*, p. 79.

<sup>225</sup> *Ibid*, p. 84.

<sup>226</sup> *Ibid*, p.122.

<sup>227</sup> *Ibid*, p.123.

<sup>228</sup> *Ibid*, p.124.

Après des rondes de négociation fructueuses, l'année 1964 se caractérise par de fortes divergences entre les parties. L'impasse conduit alors à un nouvel arbitrage de différend. Le juge Albert Mayrand lequel préside le Conseil d'arbitrage rend une sentence qui provoque un vif mécontentement chez les policiers : les augmentations salariales consenties demeurent très faibles de l'avis de la FPM. Celle-ci tente à nouveau de négocier après-coup avec le Comité exécutif, mais elle se heurte cette fois à un refus catégorique. Finalement, l'assemblée générale de la Fraternité, encore que fortement divisée, accepte de se plier à la sentence arbitrale. L'événement laisse cependant des traces qui vont contribuer à l'explosion de 1969.<sup>229</sup>

Notons en outre que l'idée d'une fédération provinciale des policiers québécois resurgit au début des années soixante. Mais cette fois la Fraternité se montre initialement plutôt réticente. Sa position évolue toutefois, à partir du moment où l'Union des municipalités du Québec fait pression auprès du gouvernement Lesage pour exclure les officiers des rangs syndicaux, et que la Ville de Montréal appuie résolument cette position.<sup>230</sup> En juillet 1964, le nouveau *Code du travail* redonne le droit aux policiers municipaux d'être membres d'une même association, y compris à l'échelle provinciale – sans pouvoir adhérer toutefois à une centrale ou fédération syndicale non composée exclusivement de policiers. C'est donc avec l'entier appui de la FPM que la Fédération provinciale des policiers municipaux (FPPM) est créée le 30 janvier 1965. La Fraternité montréalaise assume un rôle dirigeant au sein de la Fédération, laquelle compte rapidement plus de 6000 policiers dans ses rangs.<sup>231</sup>

La grève de 1969 intervient dans un contexte de radicalisation du mouvement syndical duquel la FPM est partie prenante, d'accroissement considérable des effectifs avec présence massive de jeunes policiers réfractaires à la discipline militaire qui régnait jusqu'alors dans l'organisation, de conduite à la fois efficace et autoritaire de la Ville de Montréal sous l'égide du tandem Drapeau-Saulnier, et de fortes difficultés financières, au moment où le Comité exécutif est bien davantage préoccupé par la réalisation de grands projets (le métro, l'Exposition universelle de 1967, puis la préparation des Jeux olympiques de 1976) que par l'amélioration des conditions de travail de ses salariés. Comme l'écrivent Jacques Rouillard et Henri Goulet: « Sur le plan financier, la Ville manque donc de marge de manœuvre et essaie de limiter l'amélioration des salaires et des conditions de travail de ses employés. Le climat des relations de travail s'en trouve perturbé ».<sup>232</sup>

À cet égard, en 1968, l'administration Drapeau-Saulnier obtient du gouvernement du Québec l'adoption par le législateur, sans aucune consultation préalable avec les associations représentant ses salariés, d'une loi l'exemptant pour deux ans de toute contribution aux régimes de pension des employés municipaux. Cette initiative unilatérale est évidemment très mal reçue par les salariés concernés. En outre, la radicalisation des membres de la FPM, évidente lors d'assemblées houleuses acceptant par une mince

---

<sup>229</sup> *Ibid*, p.125.

<sup>230</sup> *Ibid*, p. 103.

<sup>231</sup> *Ibid*, p. 104.

<sup>232</sup> *Ibid*, p. 153.

majorité l'entente conclue avec la Ville lors des négociations de 1967, pousse la direction du syndicat à se montrer plus exigeante dans ses échanges avec l'employeur.

La capacité de mobilisation de la FPM apparaît au grand jour à l'occasion d'une manifestation convoquée devant l'Hôtel de Ville pour protester contre une directive interne qui prévoit l'intervention d'un seul policier en cas d'appel, son collègue devant rester dans l'auto-patrouille pour répondre à toute autre situation d'urgence. Pour les membres de la FPM, voilà qui risque de mettre leur vie en danger. Plus de 1500 membres du FPM participent à cette manifestation le 23 février 1968. La directive est aussitôt retirée.

Le 18 décembre 1968 est adoptée la loi exemptant la Ville de contribuer au fonds de pension de ses salariés. Un large Front commun réunissant les 11 syndicats de la Ville se constitue en riposte à cette décision du législateur, laquelle, nous l'avons souligné, ne fut précédée d'aucune consultation avec les salariés. Le Front commun tente d'amener le Comité exécutif à revoir la question, mais n'obtient que la formation d'un comité d'experts pour étudier le sujet.<sup>233</sup>

Mais c'est la question des salaires qui va constituer l'élément catalysant toute cette frustration accumulée et déboucher sur la grève illégale des policiers. Les négociations amorcées à l'automne 1968 pour le renouvellement de la convention collective sont particulièrement difficiles, alors que la Ville est aux prises avec un déficit record. L'impasse est totale, la Ville exigeant que l'on dispose d'abord des questions normatives avant d'aborder le sujet des salaires, sur lequel elle maintient un flou complet. Après de nombreuses séances de négociation et de conciliation, le tout est renvoyé devant l'arbitre des différends. Le juge Gaston Rondeau (Cour provinciale du Québec), président du conseil d'arbitrage, rend sa sentence le 6 octobre 1969. Celle-ci donne largement raison à l'employeur, en autorisant l'auto-patrouille impliquant un seul policier par véhicule, et en élargissant considérablement le fossé salarial entre Toronto et Montréal, les policiers de cette dernière ville se retrouvant dès lors au 100<sup>e</sup> rang des municipalités d'importance au Canada.<sup>234</sup>

Le contenu de la décision et son impact négatif sur les conditions de travail se répandent comme une traînée de poudre, de poste en poste. Alors que la FPM a prévu une assemblée générale le matin du 7 octobre 1969 pour une partie de ses membres seulement, en fait tous les postes se vident de leurs policiers pour converger vers le Centre Paul-Sauvé. Les 4000 policiers présents décident d'y tenir une « journée d'étude », ce qui laisse la Ville pratiquement sans surveillance policière (on ne compte alors qu'une quarantaine de non syndiqués, soit les membres de l'état-major). Les pompiers, eux aussi mécontents d'une sentence arbitrale les concernant, quittent également le travail.<sup>235</sup>

La situation, comme on sait, dégénère rapidement, avec en soirée une manifestation devant les garages de la Murray Hill à Montréal qui tourne à l'affrontement armé et conduit à la mort du caporal Dumais de la Sûreté du Québec. Le gouvernement fait adopter à la hâte

---

<sup>233</sup> *Ibid.*, p.

<sup>234</sup> *Ibid.*, p. 159.

<sup>235</sup> *Id.*

une loi spéciale de retour au travail par l'Assemblée nationale, sous peine non seulement de fortes amendes, mais de révocation de l'accréditation syndicale.<sup>236</sup> Encouragé en cela par une démarche officieuse du président de la CSN, Marcel Pépin, et conscient de la gravité des conséquences, le président de la FPM, Guy Marcil, recommande aux policiers de retourner au travail dans le calme, ce qui est chose faite vers 1h00 du matin.<sup>237</sup>

En dépit de la tournure dramatique des événements, la FPM obtient des avantages importants pour ses membres, la Ville n'ayant d'autres choix que de faire baisser la tension. En particulier, la Ville renonce à imposer la patrouille solo et consent des augmentations salariales substantielles qui visent à combler l'écart de la rémunération avec les collègues policiers de Toronto.<sup>238</sup>

La Ville de Montréal n'a toutefois pas les moyens financiers d'assumer seule les frais découlant de ces concessions. Le gouvernement du Québec décide d'alors de répartir le fardeau financier entre l'ensemble des municipalités de la région de Montréal, en imposant au Comité exécutif, lequel n'y était guère favorable, une nouvelle structure régionale, la Communauté urbaine de Montréal (CUM). En conséquence, l'intégration de tous les services policiers doit être réalisée au sein du nouveau Service de police de la CUM (SPCUM).<sup>239</sup>

##### 5. *La Fraternité des policiers de la Communauté urbaine de Montréal*

L'intégration des services policiers, de loin la plus importante responsabilité de la CUM, concerne près de 5000 agents et officiers en provenance de 26 corps policiers, dont le plus important est bien sûr celui de la Ville de Montréal. L'intégration, laquelle se réalise par étapes, signifie l'accueil des policiers des villes de banlieue au sein de la Fraternité des policiers. En 1974, celle-ci modifie son appellation pour devenir la Fraternité des policiers de la Communauté urbaine de Montréal (FPCUM).

Entretemps, les négociations collectives, que la Fraternité préfère de loin au recours à l'arbitrage des différends, se déroulent dans un climat tendu mais aboutissent à des ententes jugées satisfaisantes par les deux parties en 1970 et 1971. Il en va de même des négociations de 1972 et 1974 (maintenant aux deux ans), menées cette fois avec le Conseil de sécurité de la CUM comme autorité patronale.<sup>240</sup> Les négociations de 1975 se révèlent beaucoup plus ardues : les questions en jeu ont trait principalement au régime de retraite - que la CUM veut revoir à la baisse- et aux horaires de travail. Le 14 avril 1975, la Fraternité tient une manifestation qui réunit plus de 2,500 de ses membres, avec pour objectif de

---

<sup>236</sup> Cf. L.Q. 1969, c.23.

<sup>237</sup> Jacques ROUILLARD, Henri GOULET, *Solidarité et détermination. Histoire de la Fraternité des policiers et policières de la Communauté urbaine de Montréal, op.cit.*, p. 166 et s.

<sup>238</sup> Sur les tenants et aboutissants de la grève de 1969, voir QUÉBEC, *Rapport de la Commission d'enquête sur les relations de travail entre la Ville de Montréal et la Fraternité des policiers de Montréal inc., 1969-1968*, Ministère du Travail et de la Main-d'œuvre, le 1<sup>er</sup> mai 1970 (Me Fernand Morin, président).

<sup>239</sup> Jacques ROUILLARD, Henri GOULET, *Solidarité et détermination. Histoire de la Fraternité des policiers et policières de la Communauté urbaine de Montréal, op.cit.*, p. 171 et s.

<sup>240</sup> *Ibid*, p. 182.

dénoncer les dépenses à ses yeux extravagantes liées à la tenue des Jeux olympiques de 1976 et qui grèvent inconsidérément à son avis le budget de la CUM. Divers moyens de pressions (ralentissement de la circulation, grève du zèle, etc.) sont par la suite mis en œuvre, le tout débouchant sur une entente de principe, laquelle n'est acceptée que par une courte majorité lors du vote au scrutin secret, le 13 septembre 1975.<sup>241</sup>

Notons que de 1974 à 1988, les effectifs policiers baissent de près de 800 salariés. Ceci découle de la volonté de la CUM, où les maires de la banlieue exercent une influence grandissante, de réduire les coûts des services policiers.

Les négociations de 1977 se déroulent en deux temps. Dans un premier temps, les discussions portent sur la question de la rémunération. Une grève du zèle de deux jours se traduit par une entente de principe, laquelle est entérinée par les membres, à 59%, en février 1977. Dans un second temps, les parties abordent la question des horaires de travail. La Fraternité souhaite obtenir la semaine de 4 jours, à raison de neuf heures par jour, déjà en vigueur à la SQ : de son point de vue, un tel horaire de travail améliore la vie sociale des policiers tout en autorisant une plus grande efficacité. Mais l'employeur n'entend pas se rendre à cette demande. Devant la lenteur des échanges, la FPCUM tient une assemblée générale de ses membres en décembre 1977, où il est résolu, à défaut d'entente, d'appliquer unilatéralement cet horaire de travail. L'employeur s'adresse alors à la Cour supérieure pour obtenir une injonction visant à contrer ce qu'il considère être un acte d'insubordination. La Fraternité passe outre à l'injonction le 1<sup>er</sup> janvier 1978, puis se ravise devant la possibilité d'accusations d'outrage au tribunal.<sup>242</sup> Les négociations reprennent avec la CUM et conduisent à une entente à l'hiver 1978, laquelle voit l'instauration de la semaine de 4 jours (avec concessions à l'employeur toutefois) à partir du 24 septembre 1978.

Lors des négociations collectives de 1979, alors que les questions salariales et d'horaire de travail vu les gains obtenus sont moins pressantes, la Fraternité revendique une certaine cogestion des relations du travail. La CUM résiste toutefois fermement à la demande, laquelle n'aura guère de suite.<sup>243</sup> C'est en s'appuyant sur ses droits de gérance que l'employeur procède unilatéralement à diverses coupes dans les services assurés, essentiellement pour réaliser des économies. La CUM met ainsi fin au service de protection de la jeunesse ou à la présence de détectives sur le terrain la nuit. Cette dernière mesure entraîne une forte réaction syndicale : réunis en assemblée générale, les membres de la Fraternité optent pour la grève du zèle. Toutefois, vu l'illégalité du geste, l'employeur obtient aussitôt l'émission d'une injonction interdisant la mise en œuvre de ce moyen de pression.<sup>244</sup> D'autres mesures de « rationalisation » entraînent la réduction des effectifs de l'escouade tactique, des policiers à moto, des patrouilles à cheval; le service de policiers-ambulanciers est tout simplement aboli, ce qui entraîne la réaffectation de 400 policiers à

---

<sup>241</sup> *Ibid.*, p. 185.

<sup>242</sup> *Ibid.*, p. 241.

<sup>243</sup> *Ibid.*, p. 228 et s.

<sup>244</sup> *Ibid.*, p. 230.

d'autres tâches. Cela dit, le nouvel horaire de travail est fort bien reçu des policiers et la ronde de négociation se conclut par une entente acceptée à 64,9% en assemblée générale.

La décennie 1980 s'ouvre dans un contexte économique très difficile (crise inflationniste causée par la politique monétariste des États-Unis) avec un taux de chômage atteignant 16% au Québec. Le gouvernement du Québec réagit en coupant les salaires dans le secteur public, en imposant au surplus cette politique à l'aide de sévères lois spéciales. En ce qui concerne les policiers de la CUM, s'il n'est pas question de coupes dans la rémunération, l'employeur cherche en 1983 à réinstaurer la patrouille en solo, ce dont la Fraternité ne veut pas entendre parler. Vu l'impasse, l'employeur demande l'arbitrage du différend, ce qui est inusité. Craignant les résultats de la sentence arbitrale, la FPCUM accepte de faire des concessions y compris quant à la patrouille en solo. L'entente conclue avec la Communauté urbaine est ratifiée à 64,1% par les membres, dont certains expriment cependant un vif mécontentement.<sup>245</sup>

En décembre 1984, un nouveau conflit survient à propos des contributions de la CUM au régime de retraite des policiers, l'employeur étant en retard dans le versement de l'indexation aux policiers retraités. La FPCUM recourt alors à divers moyens de pression, dont l'utilisation des gyrophares et la modification de l'uniforme (port de jeans, etc.). Finalement, le conflit est réglé par l'intervention du gouvernement, lequel oblige la CUM à respecter ses obligations en matière de retraite.<sup>246</sup>

En mai 1985, une nouvelle ronde de négociation se conclut par l'adoption sans anicroches d'une entente de principe entre les parties. Les policiers obtiennent des augmentations de salaire de 3 et 4%, un jour de congé supplémentaire et la formation d'un comité paritaire sur la patrouille en solo. Tout semble aller rondement : au surplus, pour éviter des discussions ardues en assemblée générale avec l'aile radicale du syndicat, la direction de la Fraternité décide de procéder par vote postal. Contre toute attente, le résultat du scrutin est très serré : à peine 51% des policiers se sont prononcés en faveur de l'entente. En outre, plus de 600 bulletins de vote ne sont pas parvenus à temps à leurs destinataires : il faut donc reprendre la votation.<sup>247</sup> Qui plus est, une nouvelle direction syndicale, en désaccord avec l'entente, entre alors en scène. Après des échanges avec la partie patronale, elle décide de recommander le rejet de l'entente. En septembre 1985, sur recommandation du nouvel exécutif de la FPCUM, l'entente de principe est rejetée à plus de 85% par les membres qui exercent leur droit de vote.

Devant le refus de la CUM de renégocier l'entente, la Fraternité demande l'arbitrage du différend. La sentence arbitrale, rendue en décembre 1986, donne satisfaction aux policiers : les hausses salariales sont portées à 5 et 6%, et la patrouille solo n'est autorisée que de jour et seulement en relation avec des situations réputées non dangereuses.<sup>248</sup>

---

<sup>245</sup> *Ibid.*, p. 245.

<sup>246</sup> *Ibid.*, p. 246.

<sup>247</sup> *Ibid.*, p. 249.

<sup>248</sup> *Ibid.*, p. 250.

En 1988 également, la FPCUM demande l'arbitrage d'un différend concernant l'augmentation des salaires en 2<sup>e</sup> année d'application de la convention collective, tous les autres sujets ayant fait l'objet d'une entente lors des négociations entre les parties. L'arbitre donne gain de cause aux policiers, leur attribuant une augmentation de plus de 5% pour l'année en cause. Fort mécontente de la sentence arbitrale, la CUM tentera, mais en vain, de la faire annuler par la Cour supérieure.<sup>249</sup>

Le climat économique au Québec demeurant toujours morose au début des années 1990, la CUM poursuit l'objectif d'une réduction des dépenses dans le secteur policier. Il en résulte une baisse accentuée des effectifs du SPCUM, lesquels vont passer de 4,520 membres en 1988 à 4,128 en 1998.<sup>250</sup> Soulignons que les effectifs féminins ont toutefois progressé de manière significative, pour atteindre 17% en 1998, soit 715 policières.

#### *6. La Fraternité des policiers et policières de la Communauté urbaine de Montréal*

Cette présence significative de femmes policières entraîne un changement de nom en 1990, lequel reflète cette réalité nouvelle.

En 1995 survient une réorganisation majeure des services policiers de la CUM, avec l'institution de 49 postes de quartier : c'est le tournant vers la « police communautaire », lequel doit rapprocher physiquement les policiers des citoyens.<sup>251</sup> Cette réforme ambitieuse, laquelle promet d'engendrer à titre incident une diminution du coût des services policiers (de l'ordre de 50 millions en vingt ans) se fait toutefois sans aucune consultation préalable de la Fraternité, pourtant présentée comme un partenaire indispensable par la direction du SPCUM. Qui plus est, celle-ci profite de la réorganisation pour limiter considérablement le nombre d'officiers (lieutenants et capitaines) membres de la Fraternité : désormais, on institue la fonction de « commandant » de postes de quartier, considérée comme non syndiquée. Il en résulte une perte de 200 membres pour la FPCUM.

Tentée un moment par le refus de collaborer, la Fraternité accepte cependant de participer à la mise en place de la réforme, en s'attachant toutefois à la négociation d'une lettre d'entente qui en précisera les modalités et l'effet sur les conditions de travail, ce qui est chose faite en juillet 1996.

Par ailleurs, pendant toute la décennie 1989-1999, les négociations avec la CUM se déroulent généralement rondement, sans grands affrontements. En 1989 et 1991, la négociation collective se conclut par des ententes jugées satisfaisantes par les deux parties.<sup>252</sup> Certes, les échanges ont été plus ardues en 1991, la Fraternité demandant l'arbitrage du différend. Mais l'arbitre n'aura pas à tenir d'auditions, les parties en venant à une entente en mai 1992.

\*

---

<sup>249</sup> *Ibid.*, p. 251.

<sup>250</sup> *Ibid.*, p. 261.

<sup>251</sup> *Ibid.*, p. 290.

<sup>252</sup> *Ibid.*, p. 292.

\* \*

Nous nous abstenons de poursuivre plus avant cet historique des rapports de travail entre la Ville de Montréal et la Fraternité<sup>253</sup> de ses policiers. D'une part, l'histoire plus récente de ces rapports est plus fraîche dans les mémoires. D'autre part, il s'agissait avant tout de fournir une illustration de ces rapports, en se centrant sur la négociation collective et, le cas échéant, sur l'arbitrage des différends (bien des éléments ont été évidemment mis de côté).

---

<sup>253</sup> Devenue depuis, par suite des fusions municipales, la Fraternité des policiers et policières de Montréal.

## ANNEXE II

### L'arbitrage des différends en droit international du travail et des droits de la personne

#### Le droit international du travail (OIT)

1. Principes généraux
  2. L'accès à l'arbitrage
  3. Le mode de désignation de l'arbitre
  4. La nature de l'arbitrage et les critères applicables.
  5. Les matières visées
  6. La portée de la sentence arbitrale
- 

Plusieurs instruments internationaux garantissent, directement ou par interprétation des organes de contrôle compétents, la liberté syndicale y compris l'exercice du droit de grève. Par exemple, le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* garantit (article 8.1 d)) le droit de grève aux travailleurs, « exercé conformément aux lois de chaque pays ». Nous n'allons pas passer en revue ici l'ensemble du droit international pertinent, mais considérer plutôt –vu l'importance de la jurisprudence qui les caractérise– deux traités internationaux, soit la Convention no 87 de l'Organisation internationale du travail (OIT) relative à la liberté syndicale et la Convention no 98 relative à la négociation collective.

Les conventions no 87 et no 98 de l'OIT ne s'appliquent pas à la situation des policiers et des militaires. Toutefois, comme nous l'expliquons ci-dessous, nous croyons que leur interprétation détaillée par le Comité de la liberté syndicale (CLS) du BIT, notamment en matière d'interdiction de la grève et d'accès à l'arbitrage des différends à portée obligatoire, peut utilement servir de guide interprétatif en droit interne canadien.

La Convention n° 87 de l'OIT, ratifiée par le Canada, représente le plus important traité international, d'application universelle, traitant de la liberté syndicale qui doit être reconnue à l'ensemble des travailleurs, sans distinction d'aucune sorte. Toutefois, en vertu de l'article 9 de la Convention, la seule exception concerne les membres des forces armées et de la police : « La mesure dans laquelle les garanties prévues par la présente convention s'appliqueront aux forces armées et à la police sera déterminée par la législation nationale ». Pour cette raison, le CLS ne juge pas recevables les plaintes en provenance d'associations de policiers. La liberté constitutionnelle d'association, en droit canadien, va donc au-delà de ce qu'exige la Convention n° 87, en n'opérant pas de distinctions de principe entre la liberté syndicale applicable aux policiers et celle qui concerne les autres

catégories de salariés.<sup>254</sup> C'est pourquoi nous croyons indiqué de prendre en considération les décisions du CLS relatives à l'arbitrage des différends dans les services essentiels, celles-ci pouvant possiblement servir de guide interprétatif, *mutatis mutandis*, en ce qui a trait à la liberté syndicale des policiers en droit interne canadien.<sup>255</sup>

Suivant la jurisprudence du Comité de la liberté syndicale (CLS) du Bureau international du Travail, en cas de retrait ou d'interdiction du droit de grève dans les services essentiels au sens strict, ce retrait doit être compensé par l'octroi de procédures d'arbitrage des différends impartiales, efficaces et rapides, ayant force exécutoire.<sup>256</sup> *Nous n'analysons pas ici les considérants juridiques qui mènent le CLS à cette conclusion*, mais soulignons l'importance de celle-ci du point de vue des relations industrielles : la possibilité d'un recours éventuel à la grève représentant du point de vue sociohistorique le moteur de la négociation collective, en l'absence d'une telle possibilité, le déséquilibre fondamental entre employeur et salariés dans les rapports de travail demeure entier. La seule solution adéquate consiste à rétablir l'équilibre, autant que faire se peut, en accordant aux travailleurs privés de l'exercice du droit de grève au titre des services essentiels la possibilité de recourir à l'arbitrage des différends ou à une procédure équivalente.

Or, comme nous l'avons vu, sauf notamment en ce qui concerne les policiers et les pompiers municipaux,<sup>257</sup> une procédure obligatoire d'arbitrage des différends dans les services essentiels n'existe pas en droit québécois du travail, sauf du consentement des deux parties à la négociation collective.<sup>258</sup>

Pour donner une vue d'ensemble de la jurisprudence du Comité de la liberté syndicale du BIT en matière d'arbitrage des différends, et tout en portant une attention spéciale aux décisions concernant le Canada et le Québec, nous allons reprendre les rubriques nous ayant guidé dans la section 3.2 ci-dessus : l'accès à l'arbitrage; le mode de désignation de l'arbitre; la nature de l'arbitrage; les critères applicables; les matières visées; la portée de la sentence arbitrale. À ces rubriques, nous ajoutons toutefois, en premier lieu, une sous-section introductive relative aux principes généraux qui sous-tendent l'articulation que fait le CLS entre négociation collective, droit de grève, services essentiels et arbitrage des différends.

## 1. Principes généraux

---

<sup>254</sup> Voir *Association de la police montée de l'Ontario c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 1.

<sup>255</sup> D'autant plus que la CSC a jugé que les décisions du Comité de la liberté syndicale, bien que n'ayant pas d'effet obligatoire, ont une force persuasive considérable : *Saskatchewan Federation of labour c. Saskatchewan*, 2015 CSC 4, [2015] 1 R.C.S. 245, par. 69.

<sup>256</sup> Voir M. COUTU, L. L. FONTAINE, G. MARCEAU et U. COIQUAUD, *Droit des rapports collectifs de travail*, 2e édition, Volume I. *Le régime général*, Montréal, Éditions Yvon Blais, 2013, p. 229.

<sup>257</sup> Art.94 et s., C.t.

<sup>258</sup> Art. 74, C.t. La situation diffère cependant au niveau fédéral canadien, dans la Fonction publique, en vertu de la *Loi sur les relations de travail dans le secteur public fédéral* (LC 2003, c 22, art 2.). L'agent négociateur syndical a ici le choix d'opter pour la conciliation et l'exercice éventuel du droit de grève, ou pour l'arbitrage des différends. Il tiendra compte évidemment, en exerçant cette option, du nombre de membres de l'unité de négociation qui se voient désignés par l'employeur comme affectés à des tâches essentielles. En outre, à la différence de la pratique usuelle au Québec, les lois spéciales de retour au travail adoptées par le Parlement du Canada, nous l'avons vu, prévoient généralement l'accès à une procédure d'arbitrage des différends : toutefois, les critères encadrant l'arbitrage des différends en droit fédéral du travail sont fort restrictifs et réduisent grandement la marge de manœuvre traditionnellement reconnue à l'arbitre.

Le CLS interprète la *Convention n° 87 de l'OIT sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948*<sup>259</sup> comme posant le principe suivant : « la négociation volontaire des conventions collectives et donc l'autonomie des partenaires à la négociation sont des principes fondamentaux de la liberté syndicale et la négociation collective doit, pour conserver son efficacité, revêtir un caractère volontaire et ne pas impliquer un recours à des mesures de contrainte qui auraient pour effet d'altérer ce caractère ». <sup>260</sup> Le CLS accepte toutefois que l'interdiction ou la limitation du droit de grève soit compensée par l'octroi d'une procédure obligatoire d'arbitrage des différends dans les cas suivants :

- Dans la fonction publique, lorsqu'un différend met en cause des fonctionnaires exerçant des fonctions d'autorité au nom de l'État;
- Dans les services essentiels au sens strict du terme, soit ceux dont l'interruption mettrait en danger, dans l'ensemble ou dans une partie de la population, la vie, la sécurité ou la santé de la personne.<sup>261</sup>

Seule cette seconde hypothèse demeure pertinente au présent litige, les pompiers municipaux n'étant pas des fonctionnaires au sens ci-dessus.<sup>262</sup>

Le CLS n'accepte pas qu'un gouvernement justifie son rejet de l'arbitrage des différends par le fait de considérer comme « antidémocratique » l'octroi à un tiers du « pouvoir de décider du budget de l'État ». Dans le cas d'une décision relative à une loi de retour au travail visant le secteur public de la province de Terre-Neuve-et-Labrador, le comité dit ne pas être convaincu « par l'argument du

---

<sup>259</sup> NATIONS-UNIES, *Recueil des traités*, vol. 68 (1950), p.7.

<sup>260</sup> *Plainte contre le gouvernement du Canada présentée par l'Association internationale des machinistes et des travailleurs et travailleuses de l'aérospatiale (AIMTA)*, Cas n° 2983 (Comité de la liberté syndicale), 319<sup>e</sup> réunion du Conseil d'administration du BIT, Genève, par. 284.

<sup>261</sup> *Ibid.*

<sup>262</sup> Quant aux policiers, ils ne sont pas visés directement, comme mentionné, par les conventions no 87 et no 98 de l'OIT. Notons que, dans plusieurs cas, le CLS a évalué que les gouvernements au Canada (soit fédéral, soit provinciaux) n'avait pas respecté la définition des services essentiels découlant des conventions internationales de l'OIT. Ainsi, le CLS juge que les services d'entretien mécanique et les services aéroportuaires d'une compagnie aérienne ne peuvent être considérés comme essentiels au sens strict du terme (*Ibid*, par. 285.). Il en va de même quant au secteur de l'éducation (*Plainte contre le gouvernement du Canada présentée par le Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP)*, Cas n° 2803 (Comité de la liberté syndicale), 311<sup>e</sup> réunion du Conseil d'administration du BIT, Genève, 2011, par. 340.) et aux services postaux (*Plainte contre le gouvernement du Canada présentée par le Syndicat des travailleurs et travailleuses des postes (STTP)*, Cas n° 2894 (Comité de la liberté syndicale), 317<sup>e</sup> réunion du Conseil d'administration du BIT, Genève, par. 355). À cet égard, il convient de souligner que l'impact économique seul ne justifie pas de qualifier une activité « d'essentielle » : toutefois, en certains cas, lorsqu'il y a « paralysie d'un service non essentiel au sens strict du terme dans un secteur de très haute importance pour le pays, l'imposition d'un service minimum peut se justifier ». *Ibid.*

Le CLS considère par ailleurs que le recours à des lois spéciales de retour au travail –une situation très fréquente au Canada– lorsque les services essentiels sont assurés par les salariés concernés ou, le cas échéant, lorsque l'entente relative aux services minima est respectée par les associations de travailleurs exerçant leur droit de grève– n'est pas compatible avec les principes de la liberté syndicale. (*Cf. Plainte contre le gouvernement du Canada présentée par le Syndicat des travailleurs et travailleuses des postes (STTP)*, Cas n° 2894 (Comité de la liberté syndicale), 295<sup>e</sup> réunion du Conseil d'administration du BIT, Genève, 2006).

gouvernement selon lequel un renvoi des questions en suspens à un arbitrage obligatoire rendu ‘par un tiers non élu’ serait une décision irresponsable ». <sup>263</sup>

Le CLS souligne en outre l’importance de compenser le retrait du droit de grève par l’accès à des procédures appropriées de conciliation et d’arbitrage. Par exemple, dans un cas relatif à la négociation collective dans le secteur public au Québec en 2005, le Comité rappelle que :

« lorsque le droit de grève a été restreint ou supprimé dans certaines entreprises ou services considérés comme essentiels, les travailleurs devraient bénéficier d’une protection adéquate de manière à compenser les restrictions qui auraient été imposées à leur liberté d’action pendant les différends survenus dans lesdites entreprises ou lesdits services...Or, selon les informations à la disposition du comité, aucune compensation sous forme de conciliation ou d’arbitrage n’a malheureusement été accordée et la loi 43 impose, à l’égard des salariés et de certaines autres conditions d’emploi, essentiellement la seule offre de l’employeur ». <sup>264</sup>

## 2. L’accès à l’arbitrage

Le CLS a toujours souligné que le recours à l’arbitrage des différends doit normalement intervenir sur une base volontaire et que « le recours à l’arbitrage obligatoire lorsque les parties ne parviennent pas à un accord par la négociation collective n’est admissible que pour les services essentiels au sens strict ». <sup>265</sup> Avant de se poser la question de l’accessibilité à l’arbitrage des différends et de la validité de ses conditions d’exercice, il faut d’abord se demander si les salariés visés effectuent des tâches qui relèvent ou non des services essentiels (*voir la section précédente*).

Dans le cas de fonctions véritablement essentielles, le CLS estime qu’en cas de restriction ou de suppression du droit de grève, « les travailleurs devraient bénéficier d’une protection adéquate de manière à compenser les restrictions qui auraient été imposées à leur liberté d’action ». <sup>266</sup> En contexte nord-américain, nous l’avons souligné, seul l’arbitrage des différends est en mesure d’offrir adéquatement une telle compensation.

## 3. Le mode de désignation de l’arbitre

Le CLS attire l’attention des États membres de l’OIT sur l’importance qu’il accorde au mode de désignation de l’arbitre des différends, lorsque le recours obligatoire à cette procédure apparaît conforme aux principes de la liberté syndicale. La nomination de l’arbitre doit être empreinte d’impartialité et demeurer apte à susciter la confiance des deux parties en présence :

« ...Le comité tient à rappeler que, en cas de médiation et d’arbitrage des conflits collectifs, l’essentiel réside dans le fait que tous les membres des organes chargés de telles fonctions doivent non seulement être strictement impartiaux, mais doivent apparaître comme tels aussi bien aux employeurs qu’aux travailleurs, afin que la confiance dont ils jouissent de la part des deux parties

---

<sup>263</sup> *Plainte contre le gouvernement du Canada concernant la province de Terre-Neuve-et-Labrador présentée par le Syndicat national des employées et employés généraux et du secteur (SNEGSP)*, Cas n° 2349 (Comité de la liberté syndicale), 293<sup>e</sup> réunion du Conseil d’administration du BIT, Genève, 2005.

<sup>264</sup> *Plainte contre le gouvernement du Canada concernant la province de Québec présentée par l’Association des substituts du Procureur général du Québec (ASPGQ) et al.*, Cas n° 2467 (Comité de la liberté syndicale), 298<sup>e</sup> réunion du Conseil d’administration du BIT, Genève, 2007, par. 578.

<sup>265</sup> *Plainte contre le gouvernement du Canada présentée par le Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP)*, Cas n° 2803 (Comité de la liberté syndicale), décision précitée, par. 343.

<sup>266</sup> *Ibid.*, par. 769.

et dont dépend le succès de l'action, même s'il s'agit d'arbitrage obligatoire, soit maintenue. Le comité suggère au gouvernement et aux partenaires sociaux d'envisager de dresser une liste d'arbitres jouissant de la confiance des parties pour les cas où celles-ci solliciteraient un arbitrage à l'avenir ». <sup>267</sup>

Ainsi, le CLS a souligné que la nomination de tous les membres d'un organisme d'arbitrage par le Premier ministre, relativement à la rémunération des gardiens de prison (Royaume-Uni), n'était pas de nature à assurer l'apparence d'impartialité et la confiance des parties nécessaires à la réalisation de cette fonction. <sup>268</sup>

#### 4. La nature de l'arbitrage et les critères applicables

Le CLS considère que des critères restreignant la latitude de l'arbitre pour décider de sa sentence, en l'occurrence des règles relatives à la prise en compte de la souplesse nécessaire à la viabilité économique et à la compétitivité de l'entreprise et à la pérennité de son régime de pension, compte tenu des contraintes financières à court terme, peuvent être de nature à miner la confiance des parties dans le processus d'arbitrage des différends :

« Le comité rappelle à cet égard que, pour obtenir et conserver la confiance des parties, tout système d'arbitrage doit être véritablement indépendant, ce qui signifie que les résultats des arbitrages ne doivent pas être prédéterminés par des critères législatifs ». <sup>269</sup>

Dans un autre cas relatif au secteur de l'éducation en Ontario, le CLS observe de manière similaire que l'encadrement imposé à l'arbitre, l'obligeant à prendre en compte en priorité la situation économique et financière du gouvernement, contrevient au principe de l'indépendance et de l'impartialité du décideur et, par conséquent, n'est pas acceptable du point de vue des principes de la liberté syndicale :

« ...le comité considère que, même si des considérations financières peuvent être prises en considération dans les cas tels celui-ci, reconnaissant ainsi que les particularités du service public justifient une certaine flexibilité dans l'application du principe d'autonomie des parties à la négociation collective, la loi impose dans la pratique des restrictions à l'arbitre qui vont bien au-delà de ce qui est acceptable au regard des principes de la liberté syndicale ». <sup>270</sup>

---

<sup>267</sup> *Plainte contre le gouvernement du Canada présentée par le Syndicat des travailleurs et travailleuses des postes (STTP)*, Cas n° 2894 (Comité de la liberté syndicale), précité, par. 341.

<sup>268</sup> Cf. *Plainte contre le gouvernement du Royaume-Uni présentée par l'Association des gardiens de prison (POA)*, Cas n° 2283, précité, par. 773.

<sup>269</sup> *Plainte contre le gouvernement du Canada présentée par l'Association internationale des machinistes et des travailleurs et travailleuses de l'aérospatiale (AIMTA)*, Cas no 2983, précité, par. 287. Notons également que dans le secteur des postes, par deux fois, le gouvernement conservateur canadien procéda à la nomination d'un arbitre des différends ne témoignant pas, au jugement de la Cour fédérale du Canada, d'un degré suffisant d'indépendance et de neutralité. Cf. *Syndicat des travailleurs et travailleuses des postes c. Canada (Procureur Général)*, 2011 CF 1207. *Société canadienne des postes c. Syndicat des travailleurs et travailleuses des postes*, 2012 CAF 107. *Syndicat des travailleurs et travailleuses des postes c. Société canadienne des postes*, 2012 CF 110. *Syndicat des travailleurs et travailleuses des postes c. Société canadienne des postes*, 2012 CF 975.

<sup>270</sup> *Plainte contre le gouvernement du Canada concernant la province de l'Ontario présentée par l'Internationale de l'Éducation*, Cas n° 2305 (Comité de la liberté syndicale), 291<sup>e</sup> réunion du Conseil d'administration du BIT, Genève, 2004, par. 507.

## 5. Les matières visées

L'arbitrage des différends demeure tributaire du champ de la négociation collective, tel que délimité par la législation ou la réglementation. Ce champ se voit souvent restreint à certains aspects spécifiques des conditions de travail, en particulier dans la fonction publique, le secteur public et parapublic et dans les services essentiels. Le CLS souligne à cet égard que « les mesures prises unilatéralement par les autorités pour restreindre l'étendue des sujets négociables sont souvent incompatibles » avec les principes de la liberté syndicale.<sup>271</sup>

Dans le secteur de l'éducation, le Comité opère ainsi une distinction entre « les questions qui concernent essentiellement la détermination des grandes lignes de la politique en matière d'éducation, qui peuvent être exclues de la négociation collective, et les questions relatives aux conditions d'emploi, qui doivent être soumises à la négociation collective ».<sup>272</sup> En l'occurrence, le CLS souligne qu'eu égard à des assistants chargés d'enseignement et de recherche dans les universités, des questions relatives aux allocations, aux périodes de paie, à la discipline et au renvoi, à l'affichage des postes, à l'assurance-maladie et à la procédure de plainte et d'arbitrage représentent des conditions de travail et non des questions générales d'ordre pédagogique.

En ce qui concerne la fonction publique, la jurisprudence du Comité fait souvent référence aux questions « qui relèvent au premier chef ou essentiellement de la gestion des affaires du gouvernement », lesquelles peuvent être considérées comme étrangères au champ de la négociation. En revanche, « il est également évident que certaines questions se rapportent au premier chef ou essentiellement aux conditions d'emploi ».<sup>273</sup> Par exemple, suivant le Comité, les règles relatives aux régimes de pension relèvent nettement de la notion de condition d'emploi.<sup>274</sup>

Dans le secteur public en général et toujours dans la même ligne de pensée, le CLS précise que la négociation collective concerne le gouvernement à titre d'employeur et non en tant que détenteur du pouvoir exécutif. Par conséquent, la négociation collective doit porter sur les conditions d'emploi et n'inclut pas nécessairement « des questions de politique publique qui pourraient concerner les citoyens en général ».<sup>275</sup>

## 6. La portée de la sentence arbitrale

La mise en œuvre de la décision de l'arbitre des différends ne saurait être laissée à la discrétion du gouvernement. Dans un cas relatif à la rémunération des gardiens de prison au Royaume-Uni, le Comité de la liberté syndicale observe que le libellé d'un règlement « semble laisser à l'entière

---

<sup>271</sup> *Plainte contre le gouvernement de l'Australie présentée par le Syndicat des services des communications (CEPU)*, Cas n° 2698 (Comité de la liberté syndicale), 308<sup>e</sup> réunion du Conseil d'administration du BIT, Genève, 2010, par. 227.

<sup>272</sup> *Plainte contre le gouvernement des États-Unis présentée par le Syndicat international des travailleurs unis de l'Automobile (UAW)*, Cas n° 2547 (Comité de la liberté syndicale), 302<sup>e</sup> réunion du Conseil d'administration du BIT, Genève, 2008, par. 802.

<sup>273</sup> *Plainte contre le gouvernement du Canada présentée par la Confédération des syndicats nationaux*, Cas n° 2821 (Comité de la liberté syndicale), 315<sup>e</sup> réunion du Conseil d'administration du BIT, Genève, 2012, par. 387.

<sup>274</sup> *Plainte contre le gouvernement de la Norvège présentée par le Syndicat du secteur financier*, Cas n° 2545 (Comité de la liberté syndicale), 301<sup>e</sup> réunion du Conseil d'administration du BIT, Genève, 2008, par. 1154.

<sup>275</sup> *Plainte contre le gouvernement des États-Unis présentée par l'Union des travailleurs des secteurs de l'équipement électrique (UE)*, Cas n° 2460 (Comité de la liberté syndicale), 298<sup>e</sup> réunion du Conseil d'administration du BIT, Genève, 2007, par. 992.

discrétion du secrétaire d'État l'application des recommandations de l'organisme de révision des salaires ». <sup>276</sup> Estimant qu'une telle situation, si confirmée, ne serait pas compatible avec les principes de la liberté syndicale, le comité demande au gouvernement de veiller « à ce que les sentences arbitrales de l'organisme de révision des salaires soient contraignantes pour les parties et qu'elles ne puissent être ignorées que dans des cas exceptionnels ». <sup>277</sup>

Le tableau suivant présente de manière synthétique les principes et recommandations du CLS en matière d'arbitrage des différends :

---

<sup>276</sup> *Plainte contre le gouvernement du Royaume-Uni présentée par l'Association des gardiens de prison (POA)*, Cas n° 2283, précité, par. 773.

<sup>277</sup> *Ibid.*

**Tableau 3- Principes et recommandations du Comité de la liberté syndicale du BIT  
en matière d'arbitrage des différends dans les services essentiels**

<b>Situation visée</b>	<b>Principe/Recommandation</b>	<b>Source (CLS)</b>
<b>Définition des services essentiels</b>	<p>-La grève peut être limitée, voire interdite dans les services essentiels au sens strict, <i>i.e.</i> essentiels à la vie, la sécurité et la santé de la population;</p> <p>-Les services hospitaliers et les services correctionnels constituent de tels services essentiels;</p> <p>-les services postaux et ceux d'une compagnie aérienne, le secteur de l'Éducation, etc., ne sont pas essentiels au sens strict;</p> <p>-l'impact économique seul n'autorise pas de qualifier une activité d'essentielle; toutefois, en cas de paralysie d'un secteur de très haute importance, l'imposition d'un service minimum peut se justifier;</p>	<p>Cas n° 2983 (Canada)</p> <p>Cas n° 2283 (Royaume-Uni)</p> <p>Cas n° 2983 (Canada), cas no 2803 (Canada), cas n° 2894 (Canada)</p> <p>Cas n° 2983 (Canada)</p>
<b>Accès à l'arbitrage</b>	<p>Doit être garanti à l'une ou l'autre des parties en cas d'interdiction du droit de grève dans les services essentiels ;</p> <p>-un État ne peut rejeter l'arbitrage sous prétexte qu'il confierait à un tiers le soin de décider du budget de l'État;</p>	<p>Cas no 2803, no 2283 (Royaume-Uni)</p> <p>Cas n° 2349 (Terre-Neuve)</p>
<b>Mode de désignation de l'arbitre</b>	<p>Nomination empreinte d'impartialité et de nature à susciter la confiance des parties;</p> <p>-La nomination des membres d'un organisme d'arbitrage par le gouvernement ne rencontre pas cette exigence;</p>	<p>Cas n° 2283 (Royaume-Uni), no 2894</p> <p>Cas n° 2283 (Royaume-Uni)</p>
<b>Nature de l'arbitrage et critères applicables</b>	<p>Les critères régissant l'arbitrage ne doivent pas être prédéterminés par l'État;</p> <p>-Donner priorité à la situation économique et financière du gouvernement n'est pas compatible avec la liberté syndicale;</p>	<p>Cas no 2983 (Canada)</p> <p>Cas no 2305 (Ontario)</p>
<b>Champ de l'arbitrage</b>	<p>-Importance de distinguer entre les questions relatives aux conditions d'emploi, et les questions essentiellement d'ordre politique;</p>	<p>Cas n° 2547 (États-Unis), cas no 2545 (Norvège), Cas no 2460 (États-Unis)</p>
<b>Portée obligatoire de la sentence arbitrale</b>	<p>-Les sentences arbitrales doivent être contraignantes pour les deux parties.</p>	<p>Cas n° 2283 (Royaume-Uni)</p>