



MÉMOIRE PORTANT SUR LE PROJET DE LOI NO 3

LOI VISANT À AMÉLIORER LA TRANSPARENCE, LA GOUVERNANCE ET LE PROCESSUS DÉMOCRATIQUE DE DIVERSES ASSOCIATIONS EN MILIEU DE TRAVAIL

Présenté à

LA COMMISSION DE L'ÉCONOMIE ET DU TRAVAIL

Par

L'ASSOCIATION DES POLICIÈRES ET POLICIERS PROVINCIAUX DU QUÉBEC

Le 9 janvier 2026

Table des matières

Introduction	3
Présentation de l'APPQ	3
Dispositions du PL3 établissant une cotisation facultative	4
La cotisation facultative n'est ni appropriée ni nécessaire eu égard au contexte de représentation applicable	4
L'obligation de prévoir une cotisation facultative n'est pas juridiquement soutenable eu égard au droit constitutionnel	6
Dispositions du PL3 sur la transparence et la gouvernance	8
Transparence et gouvernance financières	8
Statuts et règlements	9
Vote sur 24 heures	10
Conclusion.....	11

Introduction

Par le présent mémoire, l'*Association des policières et policiers provinciaux du Québec* ("APPQ") désire sensibiliser le gouvernement en ce qui concerne divers éléments du *Projet de loi visant à améliorer la transparence, la gouvernance et le processus démocratique de diverses associations en milieu de travail* ("PL3"). Plus particulièrement, l'APPQ veut porter à l'attention du gouvernement que, compte tenu du contexte législatif et de l'environnement social particuliers et spécifiques à la profession exercée par ses membres, les obligations supplémentaires prévues au PL3 au chapitre de la transparence, de la gouvernance et du processus démocratique, ne sont pas nécessaires et ne règlent aucune problématique ou objectif réel et urgent. À cet égard, l'APPQ est déjà dotée de mesures de transparence, de gouvernance et de démocratie syndicale, entérinées par ses membres et qui sont optimales pour la protection de leurs droits.

Présentation de l'APPQ

L'APPQ est une association de salariés constituée en 1966 sous la *Loi sur les syndicats professionnels*¹. Elle est la représentante exclusive des quelque 5 800 policières et policiers de la *Sûreté du Québec* ("SQ"), et ce, en vertu d'une reconnaissance prévue à la *Loi sur le régime syndical applicable à la Sûreté du Québec et aux corps de police spécialisés* ("LRS")². À ce titre, elle a conclu 17 contrats de travail entre 1968 et 2024, le dernier étant en vigueur jusqu'en 2028.

Les membres de la SQ sont exclus du régime général établi par le *Code du travail*³, à l'exception de certaines dispositions spécifiques⁴. Leur représentation syndicale et leurs droits collectifs sont régis par le régime particulier prévu à la LRS. Par ailleurs, cette loi interdit aux membres de la SQ de faire la grève, de même qu'elle ne prévoit pas d'arbitrage de différends exécutoire⁵. De plus, la *Loi sur la police*⁶, le *Règlement sur la discipline interne des membres de la Sûreté du Québec*⁷ et le *Code de déontologie des policiers du Québec*⁸ encadrent l'organisation, les fonctions et les responsabilités des membres de la SQ.

¹ RLRQ c. S-40.

² RLRQ c. R-14.

³ Art. 1.

⁴ LRS, art. 14 al. 3 et art. 17.

⁵ *Association des policières et policiers provinciaux du Québec c. Procureur général du Québec*, 2025 QCCS 2707 (CanLII).

⁶ RLRQ, c. P-13.1.

⁷ RLRQ, c. P-13.1, r. 2.01.

⁸ RLRQ c. P-13.1, r.1.

Dispositions du PL3 établissant une cotisation facultative

Le PL3 prévoit un encadrement dans l'utilisation des cotisations syndicales des membres en obligeant les syndicats à faire autoriser une cotisation facultative par les salariés qu'ils représentent pour leur permettre de faire des interventions ou des représentations. Cela s'applique à une affaire concernant le caractère opérant, l'applicabilité constitutionnelle ou la validité d'une disposition d'une loi, d'un règlement, d'un décret du gouvernement ou d'un arrêté ministériel ou lorsque cette affaire ne concerne pas directement la négociation ou l'application d'une convention collective, les autres conditions de travail des salariés représentés ou les droits et les obligations des syndicats dans le cours normal de leurs activités.

De même, cette même obligation s'appliquerait à toute campagne de publicité, y compris celle de nature politique, qui concerne ces affaires ou un sujet autre que la promotion ou la défense des droits conférés par une loi ou une convention collective

L'APPQ soumet qu'en ce qui la concerne, l'obligation de prévoir une cotisation facultative pour les fins établies au PL3 n'est ni appropriée, ni nécessaire eu égard au contexte de représentation applicable, ni juridiquement soutenable eu égard au droit constitutionnel.

La cotisation facultative n'est ni appropriée ni nécessaire eu égard au contexte de représentation applicable

Le rôle premier, essentiel et fondamental de l'APPQ, est la défense des droits de ses membres. Ainsi, l'APPQ a pour mandat de négocier les meilleures conditions de travail possibles pour ses membres et défendre leurs intérêts découlant de leur contrat de travail collectif. Aussi, le mandat de l'APPQ inclut également de veiller à ce que ses membres puissent exercer leurs fonctions en toute sécurité, dans un environnement sain, permettant leur épanouissement en tant qu'individus.

Par ailleurs, la nature particulière de la fonction policière ainsi que le statut particulier de l'association, qui est exclu du *Code du travail*, font en sorte que l'APPQ doit pouvoir s'adresser à différents forums, judiciaires, administratifs ou autres, pour remplir son rôle de façon efficace. Ces interventions transcendent nécessairement le cadre strict des conditions de travail prévu à la convention collective, mais touchent néanmoins, et plus largement, les conditions de travail des membres de l'APPQ.

Ainsi, les policiers de la SQ ont pour mission de maintenir la paix, l'ordre et la sécurité publique, de prévenir le crime et d'en rechercher les auteurs⁹. Pour exercer cette

⁹ *Loi sur la Police*, précité note 6, art. 48.

mission, les policiers peuvent user de la force pour accomplir leurs fonctions¹⁰, ils possèdent une arme, ils doivent conduire des véhicules d'urgence¹¹, ils doivent respecter les lois qu'ils ont mission d'appliquer, dont le *Code criminel* et le *Code de procédure pénale*, et ce, à la lumière des droits des individus avec qui ils interagissent et qui sont prévus aux Chartes des droits et libertés¹². En raison de leur statut particulier, les membres de la SQ, comme ceux des autres corps de police, voient leur travail et leur conduite scrutés par les médias et encadrés par différentes lois et règlements. À défaut de respecter les normes de conduite qui leur sont propres, leur statut de policier peut leur être retiré.

Ces facteurs ont un impact direct sur les conditions de travail des membres de l'APPQ, quoiqu'ils ne soient pas nécessairement contenus dans la convention collective qui leur est applicable. Par exemple, un policier poursuivi pour des actes posés dans le cadre de ses fonctions peut se voir destitué, et ce, de façon indépendante de toute relation employeur-employé¹³. Dans ce cas, un recours de l'association visant à protéger le droit du policier dans le cadre d'une enquête criminelle ne peut que constituer l'exercice de son rôle de veiller à la défense de ses membres¹⁴.

De même, ne possédant pas de droit de grève et de recours à un arbitrage de différends exécutoire, l'APPQ doit pouvoir s'adresser aux tribunaux lorsqu'il s'agit de protéger l'équilibre devant exister entre l'employeur et l'association dans le cadre de la négociation collective¹⁵.

Toute intervention en lien avec la cadre de travail des policiers bénéficie directement aux membres de l'APPQ; elle trouve sa source et sa finalité dans leur droit d'association. Inversement, toute embûche venant compliquer son exercice constitue une entrave injustifiable à ce droit. L'APPQ doit donc pouvoir continuer librement à intervenir dans les débats, judiciaires ou autres, qui concernent les droits et obligations des policiers ou l'exercice de leurs fonctions.

Par ailleurs, l'APPQ est apolitique et n'intervient pas dans des débats strictement socio-politiques. À cet égard, elle assume le même devoir de neutralité et de réserve dans la manifestation publique d'opinions politiques que celui imposé aux policiers

¹⁰ *Code criminel*, L.R.C. 1985, c. C-46, art. 25.

¹¹ *Code de la sécurité routière*, RLRQ, c. C-24.2, art 378.

¹² *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R-U), 1982, C-11; *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ, c. C-12.

¹³ Par exemple, par le biais de l'art. 119 de la *Loi sur la police* ou, suite à une citation déontologique entreprises devant le Tribunal de déontologie policière établi sous cette même loi.

¹⁴ Voir par exemple: *Fraternité des policiers et policières de Montréal c. Bureau des enquêtes indépendantes*, 2022 QCCS 2486 (CanLII).

¹⁵ Voir par exemple : *Association des policières et policiers provinciaux du Québec c. Procureur général du Québec*, 2025 QCCS 2707 (CanLII).

qu'elle représente et qui se retrouve dans la *Loi sur la police*¹⁶, le *Code de déontologie des policiers*¹⁷ et le *Règlement sur la discipline interne des membres de la Sûreté du Québec*¹⁸. Si la préoccupation du gouvernement est que la cotisation des membres de l'APPQ serve, sans leur consentement spécifique, à nourrir des débats purement socio-politiques, celle-ci est sans objet dans le cas de l'APPQ.

En effet et comme mentionné précédemment, l'Association centre son rôle sur la défense des membres. De par l'encadrement légal entourant les obligations déontologiques et professionnelles des policiers, elle ne s'immisce pas dans des débats socio-politiques, que ce soit devant les tribunaux ou autrement. Ainsi, l'Association ne prend pas position sur des enjeux sociaux qui ne touchent pas directement les conditions de travail de ses membres ou l'exercice de la fonction policière.

Les obligations prévues au PL3 relatives à la cotisation facultative sont donc inutiles et causeront uniquement une lourdeur administrative et financière supplémentaire sans aucune valeur ajoutée pour les membres de l'APPQ.

L'obligation de prévoir une cotisation facultative n'est pas juridiquement soutenable eu égard au droit constitutionnel

Par ses interventions dans la gestion des cotisations syndicales, le PL3 s'engage dans un domaine qui doit appartenir aux syndicats, car il se situe au cœur de la liberté d'association. Selon l'APPQ, l'obligation que le PL3 impose à ce chapitre constitue une entrave substantielle à la liberté d'association, laquelle ne se justifie aucunement par un objectif réel et urgent.

Ainsi, obliger un syndicat à voter une cotisation facultative pour exercer des droits en faveur des salariés qu'il représente, puis exiger un renouvellement annuel de celle-ci rendra le fonctionnement syndical inutilement lourd et paralysant : sous prétexte de démocratie, le PL3 veut créer un mécanisme de remise en cause des activités légitimes de l'association.

Seule la cotisation vouée à la négociation et à l'application de la convention collective échappe à cette contrainte¹⁹. Or, la liberté d'association, protégée par la *Charte canadienne des droits et libertés* dépasse la seule négociation collective²⁰. Cette

¹⁶ Art. 122.

¹⁷ Art. 5.

¹⁸ Art. 13.

¹⁹ À cet effet, il faut noter que l'expression "autres conditions de travail" prévue à l'alinéa 2 de l'article 47.0.1 du PL 3 est hautement ambiguë et imprécise.

²⁰ *Dunmore c. Ontario (Procureur général)*, [2001] 3 R.C.S. 1016; *Health Services and Support - Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, [2007] 2 R.C.S. 391; *Saskatchewan*

liberté englobe également la défense de droits, l'action collective et la capacité de se mobiliser contre les injustices; les syndicats jouent un rôle essentiel dans notre société démocratique en permettant à des individus vulnérables d'affronter des acteurs autrement trop puissants, y compris l'État. Toute intervention législative qui fragilise cette capacité d'action est suspecte²¹.

L'arrêt de la Cour suprême du Canada *Lavigne c. Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario*²² appuie directement le principe selon lequel on ne peut forcer un syndicat à morceler la cotisation syndicale ni intervenir dans sa gestion sans porter atteinte à la liberté d'association; l'autonomie syndicale, qui est une composante de maintien de l'équilibre des forces avec l'employeur, inclut le pouvoir de décider comment et pourquoi ses ressources sont dépensées. À cet égard, on ne peut tracer une frontière nette entre les activités « directement liées » à la négociation collective et celles qui en seraient distinctes, puisque l'action syndicale s'inscrit nécessairement dans un ensemble large d'enjeux politiques, économiques et sociaux. Les cotisations syndicales peuvent donc légitimement être utilisées pour soutenir des causes non directement liées à la négociation collective, dans le cadre de débats politiques, sociaux et économiques qui visent à promouvoir la démocratie en milieu de travail. Par ailleurs, permettre un désengagement individuel risque de fragiliser la base financière du syndicat et l'esprit de solidarité qui en constitue le fondement.

Or, le PL3 impose une structure au financement interne du syndicat et en établit les contours. Il crée des obligations restreignant le pouvoir décisionnel du syndicat en regard de l'opportunité de dépense de ses ressources et érige des obstacles au soutien de causes et de débats politiques, sociaux et économiques visant à promouvoir la démocratie en milieu de travail, ou même à contester des lois sur le travail qui seraient inconstitutionnelles.

Finalement, les dispositions du PL3 concernant les cotisations facultatives sont injustifiables en ce qu'elles ne répondent à aucun besoin réel et urgent. À cet égard, toute problématique qui justifierait l'adoption de ces mesures est purement théorique puisqu'il n'existe aucun phénomène concret sur lequel le gouvernement peut s'appuyer²³. L'adoption de ces mesures semble plutôt découler d'une volonté de contrôler l'action des syndicats en attaquant leur autonomie, ce qui constitue une atteinte plus que minimale.

Federation of Labour c. Saskatchewan, 2015 CSC 4; *Société des casinos du Québec inc. c. Association des cadres de la Société des casinos du Québec*, 2024 CSC 13.

²¹ *Plourde c. Compagnie Wal-Mart du Canada Inc.*, [2009] 3 R.C.S. 465, par. 81.

²² *Lavigne c. Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario*, [1991] 2 R.C.S. 211, p. 253

²³ Aucune autre législation canadienne, sauf l'Alberta, ne comporte de mesures visant à séparer la cotisation syndicale selon l'objet de la dépense. Par ailleurs, la loi albertaine ne lie pas le sort de la cotisation visant des activités ne découlant pas directement de la convention collective au vote des membres. Elle prévoit plutôt un droit de dédit du membre qui peut être exercé individuellement. Voir : *Restoring Balance in Alberta's Workplaces Act*, SA 2020, c. 28, art. 26.1(1).

Dispositions du PL3 sur la transparence et la gouvernance

Le PL3 prévoit des dispositions relatives à la transparence et la gouvernance. Plus particulièrement, il vise à imposer des obligations particulières en matière de reddition de comptes, de transparence financière accrue et certaines normes relatives aux statuts et règlements de l'association, se traduisant notamment par la présentation de rapports et d'états financiers, la mise en place de divers contrôles internes et des obligations relatives au contenu des statuts et règlements.

À cet effet, les mesures supplémentaires prévues par le PL3 sont redondantes ou inutiles puisque l'APPQ est déjà dotée de règles strictes visant à assurer sa transparence et sa bonne gouvernance et elle applique déjà la grande majorité des normes prévues dans le PL3. Une multiplication de rapports ou autres créerait, par ailleurs, une augmentation de la charge administrative de l'association, et ce, sans réel avantage pour ses membres.

Transparence et gouvernance financières

L'APPQ a établi une structure de soutien solide pour la gestion et la conformité financières. Une ressource interne est affectée quotidiennement au suivi des dépenses et des ressources externes spécialisées, dont un actuaire, s'assurent d'une gestion saine et conforme des finances. Ces ressources préparent les états financiers de l'Association selon des principes comptables reconnus et les présentent aux membres lors d'une assemblée annuelle.

L'APPQ est également dotée d'un Comité des finances composé d'un vice-président, d'un directeur et d'un délégué, élus chaque deux (2) ans lors du congrès. Ce comité se réunit trimestriellement et vérifie l'ensemble des comptes de dépenses de l'association. Il fait ensuite une reddition de comptes détaillée au Conseil de direction. De plus, l'APPQ soumet ses états financiers à une mission d'audit indépendante sur une base trimestrielle.

Tous les aspects financiers sont présentés et disponibles aux membres de façon numérique pour une transparence et une accessibilité accrues.

En complément, dans un souci d'amélioration continue, une Politique relative au Comité des finances a été établie au Congrès des délégués de mai 2025. Celle-ci permettra dans les prochains mois de renforcer les mécanismes de contrôle interne de ce comité. Ainsi, deux (2) professionnels externes auront pour rôle de valider la conformité des factures et dépenses présentées au Comité des finances, de s'assurer que les transactions et les politiques financières respectent les normes comptables établies et de proposer des améliorations continues aux processus de suivi financier.

Toutes ces mesures font en sorte que les finances de l'APPQ sont saines et respectent les plus sévères normes comptables applicables. Ces mesures nécessitent un apport financier important provenant des revenus de cotisations des membres. L'ajout d'obligations supplémentaires ne ferait qu'alourdir le processus, accroître les besoins de main-d'œuvre, augmenter les coûts, et ce, sans aucune valeur ajoutée. Forcément, ces ressources supplémentaires ne pourront servir à la défense des membres.

Statuts et règlements

Les statuts et règlements de l'APPQ constituent déjà un cadre complet et rigoureux pour assurer la gouvernance interne. Révisés régulièrement à la suite de demandes de membres ou de travaux internes, ils encadrent notamment la gestion financière et le fonctionnement démocratique de l'association. Ils établissent des règles précises couvrant l'ensemble des éléments essentiels à l'atteinte de ces objectifs.

Ainsi, les modalités d'amendements aux statuts et règlements sont clairement définies et démocratiques : tout membre peut proposer une modification en déposant un avis de motion qui est par la suite soumis au vote lors du Congrès des délégués. Toute modification est par la suite ratifiée dans le cadre d'une assemblée générale ordinaire subséquente.

Les statuts déterminent aussi le mode de convocation, les modalités de scrutin, les exigences de quorum et les conditions d'exercice du droit de vote. Ils encadrent la tenue des élections, la durée des mandats et les fonctions de chaque dirigeant.

Les statuts et règlements précisent en outre le processus d'approbation du budget et des dépenses, en plus d'encadrer de façon stricte la gestion financière de l'association. Les élus sont aussi soumis à un code d'éthique assurant intégrité, transparence et imputabilité dans l'exercice de leurs fonctions.

Grâce à cet ensemble de règles, l'APPQ applique déjà des mécanismes de gouvernance qui garantissent une gestion saine, démocratique et pleinement transparente de l'association.

Vote sur 24 heures

Le PL3 prévoit des modalités de vote sur 24 heures, notamment pour la cotisation facultative. Les statuts et règlements de l'APPQ prévoient déjà un mécanisme comparable : un vote tenu sur une période minimale de 24 heures, précédé d'au moins cinq (5) assemblées visant à rejoindre l'ensemble des membres, pour l'adoption de la convention collective. Ce vote, qui n'a lieu qu'à intervalles de plusieurs années, entraîne toutefois des coûts financiers et des ressources humaines considérables pour l'Association et paralyse ses activités durant plusieurs semaines à chaque occasion.

L'obligation imposée par le PL3 de tenir un vote sur 24 heures pour les cotisations facultatives constituerait, selon l'APPQ, une entrave à sa capacité de défendre efficacement ses membres.

D'abord, amener les membres à voter depuis leur domicile ou leur lieu de travail sans disposer du contexte nécessaire à la compréhension des enjeux est une invitation au rejet de contributions pourtant essentielles à l'amélioration de leurs conditions de travail.

Conséquemment, à moins qu'un autre format acceptable ne soit envisagé, l'Association sera forcée de procéder à un vote annuel selon les mêmes contraintes que le vote sur la convention collective.

Au surplus, puisqu'il est impossible de prévoir à l'avance le budget requis pour répondre aux mandats ponctuels et imprévisibles nécessitant d'utiliser la cotisation syndicale facultative en vertu du PL3, elle devra vraisemblablement procéder de la même façon en cours d'année. Ainsi, des assemblées pourront devoir être convoquées d'urgence pour ajuster la cotisation facultative.

Compte tenu de la dispersion des membres à l'échelle de la province, de leurs horaires variés couvrant 24 heures sur 24, 7 jours sur 7 et des ressources matérielles et financières nécessaires à l'organisation de telles assemblées, cette obligation annuelle ou ponctuelle générerait un fardeau important en termes de ressources financières et matérielles et risquerait de paralyser les activités de l'Association à chaque occasion, comme pour le processus actuel de vote sur la convention collective.

Puis, il faut également souligner que l'APPQ est persuadée, selon son expérience passée, que le système de paie gouvernemental SAGIP ne pourra être en mesure de gérer efficacement la création d'une nouvelle cotisation dont le montant varierait au fil du temps.

En somme, cette mesure n'apporte aucune valeur ajoutée aux membres et risque plutôt de créer des inconvénients préjudiciables à l'exercice de leurs droits.

Conclusion

Les modifications prévues au PL3 relatives aux cotisations facultatives et aux règles de gouvernance et de transparence ont pour effet de réduire et de contrecarrer la capacité de l'APPQ d'exercer son rôle de défense des droits de ses membres.

La mission de l'APPQ, comme elle l'expose publiquement sur son site, vise à défendre, soutenir et porter la voix des policières et policiers qui assurent la sécurité de la population. Elle se veut un acteur de changement qui favorise un environnement innovant où les policières et policiers peuvent pratiquer leur profession en toute sécurité, avec dignité, respect et engagement.

Cet engagement est en lien direct avec la raison d'être d'un syndicat et le droit fondamental de s'associer pour faire valoir ses droits dans un équilibre des forces avec son employeur. Cet engagement est brimé si l'autonomie syndicale est restreinte par l'ingérence de l'État sur des éléments clés permettant de le réaliser.

Par ailleurs, l'APPQ constitue une association apolitique qui respecte et favorise les plus hauts standards de démocratie syndicale, de transparence et de gouvernance.

Les principaux constats de l'APPQ concernant le PL3 se résument ainsi :

- Les obligations du PL3 sont redondantes et inutiles dans le contexte particulier de l'APPQ;
- Les cotisations facultatives et le vote sur 24 heures risquent de nuire à l'agilité syndicale, compromettant ainsi la défense efficace des droits des membres;
- Les obligations du PL3 engendreraient des coûts administratifs et financiers importants sans valeur ajoutée pour les membres.

Conséquemment, il est recommandé au Gouvernement de ne pas aller de l'avant avec le PL3.