

COUR SUPÉRIEURE

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

N° : 500-17-104725-182

DATE : Le 5 octobre 2021

SOUS LA PRÉSIDENTE DE L'HONORABLE LUKASZ GRANOSIK, j.c.s.

FÉDÉRATION DES POLICIERS ET POLICIÈRES MUNICIPAUX DU QUÉBEC
et
FRATERNITÉ DES POLICIERS ET POLICIÈRES DE MONTRÉAL
et
SYNDICAT DES POMPIERS ET POMPIÈRES DU QUÉBEC
Demandeurs

et
CONFÉDÉRATION DES SYNDICATS NATIONAUX
et
SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE
et
UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC
Intervenants

c.
PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC
Défenderesse

et
MARTIN COITEUX
Mis en cause

JUGEMENT
(Validité constitutionnelle)

TABLES DES MATIÈRES

INTRODUCTION	3
1. CONTEXTE	4
1.1 Les parties	4
1.2 Loi 24	5
2. QUESTIONS PRÉLIMINAIRES	9
2.1 Fin de non-recevoir	9
2.2 Preuve sous réserve d'une objection	10
2.3 L'Arrêt S.C.F.P.	12
3. ANALYSE	15
3.1 Les contours de la liberté d'association	15
3.2 Demandes des syndicats intervenants : la conciliation disponible en tout temps et l'arbitrage de la première convention collective à la demande d'une seule partie	20
3.3 Demandes de tous les syndicats : l'arbitrage (CRD et arbitre unique), la médiation obligatoire, les facteurs décisionnels, les frais et la durée de la convention collective	27
3.4. Justification de l'atteinte	37
- L'objectif urgent et réel ou suffisamment important	38
- Le lien rationnel	40
- L'atteinte minimale	41
- La proportionnalité entre les effets de la mesure restreignant la liberté d'association et l'objectif urgent et réel	44
3.5. Droit international et la sociologie du droit	46
4. REDRESSEMENT APPROPRIÉ	50
5. CONCLUSION	52
DISPOSITIF	53
ANNEXES	55

[1] Alors que l'«*arbre vivant de la Constitution*»¹, concept applicable aussi à la *Charte canadienne des droits et libertés*², devient un bonzaï chétif en temps de pandémie, il constitue depuis le début de ce siècle, un chêne géant³ lorsqu'il s'agit de la liberté d'association garantie par l'article 2d) de la Charte⁴.

[2] Cette liberté se retrouve au centre de ce dossier, alors qu'il faut décider si la *Loi concernant le régime de négociation des conventions collectives et de règlement des différends dans le secteur municipal* (Loi 24)⁵ y contrevient, en totalité ou en partie. Les syndicats demandeurs, qui regroupent des policiers et des pompiers municipaux, réclament une déclaration d'invalidité du chapitre 2 (articles 3 à 35) et des articles 1, 50, 51, 52, 53, 55, 57 et 58 de cette loi. Les syndicats intervenants appuient la position des demandeurs, mais de plus, la Confédération des syndicats nationaux recherche une conclusion d'invalidité constitutionnelle des chapitres 3 et 4 alors que le Syndicat canadien de la fonction publique demande l'invalidité de la Loi 24 au complet. En effet, alors que les syndicats demandeurs attaquent les dispositions qui touchent exclusivement le régime de négociation et d'arbitrage de différend des policiers et des pompiers municipaux, les syndicats intervenants contestent également la constitutionnalité de celles qui s'appliquent aux autres employés du secteur municipal, notamment en ce qui a trait à la négociation et la détermination d'une première convention collective. L'Union des municipalités du Québec seconde le Procureur général du Québec (PGQ) dans sa défense de la Loi 24.

[3] Même si au départ, il s'agissait d'un recours entrepris suivant l'article 529 du *Code de procédure civile*, et que l'intention initiale des demandeurs était de procéder à un contrôle judiciaire classique, les parties ont jugé opportun, de part et d'autre, d'administrer une preuve testimoniale et documentaire qui s'est révélée d'envergure considérable, au soutien de leurs positions respectives.

¹ *Edwards v. Canada (Attorney General)*, [1930] 1 D.L.R. 98 (C.P.), p. 106. Voir aussi *Renvoi relatif au mariage entre personnes du même sexe*, 2004 CSC 79.

² *Canada (Procureur général) c. Hislop*, 2007 CSC 10, par. 94; *Hunter c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145. Voir aussi Peter HOGG, *Constitutional Law of Canada*, 5e éd., Toronto, Thomson Reuters, 2007, feuilles mobiles, par. 36.8(a)

³ La juge Abella dit d'ailleurs avec candeur dans son opinion individuelle dans *Renvoi relatif au Code de procédure civile (Qc)*, art. 35, 2021 CSC 27 : « [304] Cet arbre a été bien arrosé par notre Cour (...) »

⁴ 2. Chacun a les libertés fondamentales suivantes : (...)

d) liberté d'association.

⁵ RLRQ, c. R-8.3. Le texte de la loi se trouve en annexe.

[4] Afin de répondre aux questions posées par les parties demandereses et intervenantes, il y a lieu tout d'abord de présenter les antagonistes et la loi attaquée, traiter de quelques aspects accessoires de ce litige, notamment au niveau de l'administration de la preuve et de l'application d'un arrêt particulier de la Cour suprême du Canada, résumer ensuite l'état du droit concernant la liberté d'association protégée par la *Charte canadienne des droits et libertés*⁶ afin de pouvoir appliquer le droit aux faits dans l'analyse de la constitutionnalité de la Loi 24 et, enfin, discuter du redressement approprié.

1. CONTEXTE

1.1. Les parties

[5] Les syndicats demandeurs sont des associations formées en vertu de la *Loi sur les syndicats professionnels*⁷ et ils constituent, tout comme les syndicats intervenants, des associations de salariés selon le *Code du travail*⁸ ainsi que des associations représentatives au sens de la Loi 24.

[6] La demanderesse, Fédération des policiers et policières municipaux du Québec, est une fédération de syndicats formés exclusivement de policiers municipaux. La Fédération regroupe l'ensemble des associations de policiers municipaux du Québec et

⁶ La référence à la *Charte des droits et libertés de la personne* semble peu pertinente. La question de savoir dans quelle mesure le statut quasi-constitutionnel de la Charte québécoise permet de conclure à l'invalidité de la Loi 24 n'est pas évidente. En effet, la « contestation constitutionnelle » d'une loi par l'effet d'une autre loi, plutôt que sur la Constitution ou la *Charte canadienne des droits et libertés*, reste au mieux, sujette à débat. Autrement dit, il apparaît présomptueux de vouloir contester la « constitutionnalité » d'une loi en se basant simplement sur une autre loi, la Charte québécoise, laquelle peut être modifiée comme toute autre loi et à tout moment par l'Assemblée nationale. À ce sujet, la notion même de loi « quasi-constitutionnelle » mériterait d'être clarifiée. À titre d'exemple, dans l'arrêt fondateur du contrôle de la constitutionnalité de la législation et du contrôle judiciaire aux États-Unis, *Marbury v. Madison*, 5 U.S. 137 (1803), pp 176-177, la Cour suprême américaine n'admet pas de position mitoyenne à cet égard : " It is a proposition too plain to be contested that the Constitution controls any legislative act repugnant to it, or that the Legislature may alter the Constitution by an ordinary act. Between these alternatives there is no middle ground. The Constitution is either a superior, paramount law, unchangeable by ordinary means, or it is on a level with ordinary legislative acts, and, like other acts, is alterable when the legislature shall please to alter it. If the former part of the alternative be true, then a legislative act contrary to the Constitution is not law; if the latter part be true, then written Constitutions are absurd attempts on the part of the people to limit a power in its own nature illimitable."

⁷ RLRQ, c. S-40.

⁸ RLRQ, c. C-27.

représente plus de 4 800 salariés, répartis dans 31 services de police, excluant les policiers de Montréal.

[7] La Fraternité des policiers et policières de Montréal est une association de salariés qui regroupe plus de 4 500 policiers et policières à l'emploi de la Ville de Montréal.

[8] Le Syndicat des pompiers et pompières du Québec est une association qui représente près de 4 070 pompiers, pompières et préventionnistes travaillant dans l'ensemble du territoire québécois, répartis dans 116 sections locales desservant 170 villes ou municipalités québécoises, excluant les très grandes villes⁹.

[9] La Confédération des syndicats nationaux est une centrale syndicale qui réunit de nombreux syndicats locaux alors que le Syndicat canadien de la fonction publique est un syndicat pancanadien. Tous deux comptent des milliers de membres à l'emploi des municipalités.

[10] L'Union des municipalités du Québec est une association de municipalités québécoises qui offre des services à ses membres et les représente auprès du gouvernement. Martin Coiteux occupait à l'époque pertinente la fonction de ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire et était responsable de l'application de la Loi 24.

1.2. Loi 24

[11] Le 10 juin 2016, à la suite d'une étude détaillée par la Commission de l'aménagement du territoire, le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire dépose à l'Assemblée nationale du Québec, le projet de loi n°110. Ce projet de loi, adopté et sanctionné le 2 novembre 2016, devient la *Loi concernant le régime de négociation des conventions collectives et de règlement des différends dans le secteur municipal*, aussi connue sous l'appellation Loi 24¹⁰.

[12] La Loi 24 modifie le *Code du travail* et met en place deux nouveaux régimes de négociation collective distincts, le premier applicable aux policiers et pompiers, et le second, aux autres salariés municipaux. Ainsi, cette loi énonce que les articles 54 à 57

⁹ Montréal, Laval, Longueuil, Québec et Gatineau. Terrebonne possède aussi une unité de pompiers indépendante.

¹⁰ L.Q., 2016, chapitre 24 et, comme loi refondue, c. R-8.3.

ainsi que les articles 74 à 93.9 du *Code du travail* ne s'appliquent plus¹¹ à la négociation collective dans le milieu municipal. Elle abroge aussi les articles 94 à 99.11, soit toute la section 2 du Chapitre IV de ce Code, section qui traitait du mode de règlement des différends spécifique aux policiers et pompiers municipaux. Enfin, la Loi 24 prévoit qu'en dépit de l'article 65 du *Code du travail*¹², une convention collective liant une association accréditée et un employeur du secteur municipal, y compris une première convention, doit être d'une durée déterminée d'au moins cinq ans.

[13] Plus particulièrement, en ce qui concerne les policiers et les pompiers, la Loi 24 prescrit une phase de négociation collective et en cas d'échec de celle-ci, une phase de médiation obligatoire et, en ultime recours, un mécanisme de règlement des différends obligatoire. Aux fins de ce dernier, la Loi 24 instaure en permanence un Conseil de règlement des différends (CRD), dont elle prévoit¹³ la nomination, la qualification et le nombre des membres. Lorsque la médiation obligatoire échoue, le gouvernement désigne trois arbitres dans la liste prédéterminée d'arbitres éligibles, qui forment un tribunal d'arbitrage qui entend les parties et fixe le contenu de la convention collective.

[14] À l'égard des autres groupes d'employés municipaux, la Loi 24 prévoit aussi après l'échec de la négociation collective, une phase de médiation, ensuite une seconde phase de médiation appelée « mandataire spécial » et, enfin, un mécanisme de règlement des différends, qui se distingue de celui applicable aux policiers et pompiers en ce qu'il est facultatif, devant être demandé conjointement par les parties. Cet arbitrage a lieu devant un décideur unique désigné par le ministre, selon le mode de nomination prévu dans la loi.

[15] Pour tous les salariés, la Loi 24 énonce enfin les délais pour rendre la sentence et énonce le partage à parts égales entre les parties des honoraires et des frais des arbitres.

¹¹ Il s'agit de dispositions portant sur l'arbitrage de différend.

¹² **65.** Une convention collective doit être d'une durée déterminée d'au moins un an. La durée doit être d'au plus trois ans s'il s'agit d'une première convention collective pour le groupe de salariés visé par l'accréditation.

¹³ Par décision du gouvernement, suivant les articles 11 et 12 de la loi.

[16] Avant l'adoption de la Loi 24, l'arbitre de différend devait prendre en considération trois éléments avant de rendre sa sentence, comme le prévoyait l'article 99.5 du *Code du travail* :

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

Il peut, en outre, tenir compte de tout autre élément de la preuve visée à l'article 99.6.

Dorénavant, la Loi 24 prescrit les huit facteurs¹⁴ suivants que le tribunal d'arbitrage de différends est tenu de prendre en compte pour résoudre les mécontentes, selon l'article 17 :

17. 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;

¹⁴ Plutôt que des « critères », car ils ne doivent pas être satisfaits, mais plutôt appliqués par les décideurs.

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.

[17] Au-delà de ces huit facteurs, le tribunal doit aussi considérer les quatre principes directeurs énoncés à l'article 1 de la Loi 24¹⁵ :

1. (...) 1° en qualité d'institution démocratique, une municipalité est redevable auprès de ses contribuables de l'utilisation du produit des taxes et tarifs qu'elle perçoit pour assumer la prestation des services publics qui lui incombent ou qui incombent à un autre employeur municipal dont elle assume en totalité ou en partie les dépenses, chaque employeur municipal ayant par ailleurs pour mission première de dispenser des services de qualité aux résidents de chaque territoire desservi;

2° l'attraction et le maintien à l'emploi d'un personnel qualifié commandent des conditions de travail justes et raisonnables eu égard aux qualifications requises, aux tâches à exécuter et à la nature des services rendus;

3° l'équité entre les membres du personnel exige de maintenir un rapport approprié entre les conditions afférentes aux différentes catégories ou classes d'emploi, notamment en ce qui concerne les salaires, les augmentations salariales et les avantages pouvant être consentis;

4° il est de la responsabilité de l'employeur de pourvoir à l'embauche de personnel qualifié et de gérer ses effectifs de manière à combler ses besoins opérationnels.

[18] Sans que la Loi 24 ne prévoie explicitement de pouvoir réglementaire¹⁶, le gouvernement a promulgué le règlement intitulé *Procédure menant à la reconnaissance des personnes aptes à agir en matière de règlement des différends dans le secteur municipal*¹⁷, lequel prescrit deux mécanismes parallèles (un pour les policiers et pompiers et un pour les autres employés municipaux) de détermination de la nouvelle liste d'arbitres de différend. On y prévoit la création d'un comité de sélection, un appel de candidatures et enfin la reconnaissance et la nomination par le gouvernement à la suite

¹⁵ À souligner aussi les notes explicatives accompagnant la loi qui confirment : « La loi détermine d'abord des principes directeurs qui doivent guider tout intervenant dans l'élaboration des conditions de travail des salariés concernés. »

¹⁶ Les articles 11 et 46 parlent de la « décision du gouvernement ».

¹⁷ RLRQ, c. R-8.3, r.1.

de la recommandation du comité de sélection de la liste de « *personnes aptes à exercer la fonction d'arbitre de différends* » pour une période de cinq ans. Cet exercice a donné lieu à la détermination en 2017, par décret du gouvernement, de deux listes d'arbitres.

[19] Selon les syndicats demandeurs et intervenants, la Loi 24 constitue un recul historique en matière de liberté d'association et de négociation collective dans le secteur municipal. Il s'agirait d'un retour aux règles applicables avant 1964 et même à une situation similaire au régime en vigueur en 1949.

2. QUESTIONS PRÉLIMINAIRES

2.1. Fin de non-recevoir

[20] Avant de passer à l'étude des questions soumises sur le fond de l'affaire, il y a lieu de répondre à l'argument de l'UMQ, réitéré aussi par le PGQ, qui porte sur le caractère théorique de la demande. Ce moyen est fondé essentiellement sur les affaires *MacKay c. Manitoba*¹⁸ et *Danson c. Ontario (Procureur général)*¹⁹ dans lesquels la Cour suprême du Canada exhorte les parties à éviter de plaider la validité constitutionnelle d'une loi dans un vide factuel. L'UMQ avance ainsi que le pourvoi est irrecevable, car les arguments des syndicats ne font appel qu'à des suppositions, hypothèses et conjectures.

[21] La Loi 24 est en vigueur depuis quelques années déjà et elle produit des effets concrets et a une incidence certaine et réelle sur les relations de travail applicables aux salariés des municipalités, membres tant des syndicats demandeurs que des syndicats intervenants. Les cas rapportés en preuve en l'instance ont trait à des arbitrages de différends visant des unités de policiers et de pompiers ainsi qu'à des contextes factuels entourant la négociation d'une première convention collective dans le secteur municipal. La preuve démontre l'existence d'arbitrages de différends avortés, de négociations ardues et d'accréditations révoquées. Uniquement en ce qui concerne l'arbitrage de différends chez les policiers et les pompiers, il y a eu 13 dossiers où la médiation obligatoire a échoué et de ces 13 cas, le gouvernement a constitué 9 CRD; les quatre autres dossiers se sont réglés dans l'intervalle.

¹⁸ [1989] 2 R.C.S. 357.

¹⁹ [1990] 2 R.C.S. 1086.

[22] En conséquence, il est plutôt difficile d'imaginer quel contexte factuel autre ou plus complet aurait-il fallu présenter pour pouvoir initier et plaider ce pourvoi. Les dossiers mis en preuve et plus de quatre ans de vécu suffisent. Ainsi, cet argument est rejeté et le Tribunal est valablement saisi des questions soumises.

2.2. Preuve sous réserve d'une objection

[23] Deux éléments sont contestés.

[24] Primo, le PGQ s'objecte à la production en preuve d'un livre de 365 pages, rédigé par les historiens Henri Goulet et Jacques Rouillard, intitulé « *Solidarité et détermination – Histoire de la Fraternité des policiers et policières de la Communauté urbaine de Montréal* »²⁰. Ce livre est cité par le professeur Coutu dans son rapport d'expertise et plus spécifiquement lorsque celui-ci aborde et résume l'histoire de la Fraternité. Les syndicats demandeurs souhaitent introduire ce livre en preuve dans sa totalité, dans le but de faire admettre les faits qu'il contient. Ils invoquent au soutien de leur position la nécessité de mettre en preuve les faits sociaux ainsi que les faits historiques.

[25] Je note que dans l'avant-propos de cet ouvrage, les auteurs indiquent qu'ils ont rédigé leur livre à la demande de la direction du syndicat « *pour marquer la célébration du cinquantième anniversaire de la Fraternité* »²¹. Toujours dans l'avant-propos, les auteurs utilisent des épithètes exclusivement élogieuses à l'égard de la Fraternité alors qu'ils qualifient négativement et avec peu de nuance les actions de la Ville de Montréal en opinant que l'employeur aurait « *fait la vie dure* » au syndicat. Surtout, les auteurs affirment eux-mêmes : « *Le présent ouvrage n'est en rien une histoire officielle de la Fraternité, même s'il répond à une demande du syndicat.* »

[26] Bref, ce livre relève davantage de l'éloge et du compliment que d'un ouvrage d'histoire. Les commentaires des auteurs démontrent que ceux-ci ont rédigé une apologie de la Fraternité, ce qui rend bien entendu passablement suspects non pas tant les faits cités que leur interprétation. En somme, puisque les syndicats demandeurs ne souhaitent pas « *rafraîchir la connaissance d'office du Tribunal sur des éléments historiques* »²², mais introduire des faits en preuve, voire l'opinion et les impressions des auteurs de ce

²⁰ 1999, Les Éditions du Boréal.

²¹ Avant-propos, p.13 de P-13.

²² Voir *Parizeau c. Lafferty, Harwood & Partners Ltd.*, [2000] R.J.Q. 81 (C.A.).

livre, cette pièce ne saurait être admise. De surcroît, il s'agit essentiellement d'une preuve intéressée²³ car cet ouvrage émane directement de la Fraternité, partie demanderesse. Enfin, au besoin, il est acquis que la notion de « *connaissance judiciaire* » permet de consulter les ouvrages historiques non produits en preuve²⁴ et donc, le livre en question n'est ni nécessaire ni utile pour trancher les questions soumises. En conclusion, la pièce P-13 ne peut être admise en preuve aux motifs de son manque de fiabilité et de sa valeur probante quasi nulle.

[27] Secundo, les syndicats intervenants s'objectent à l'admissibilité de l'Annexe A de l'argumentation écrite du PGQ. Cette annexe répertorie les décisions rendues par le Tribunal administratif du travail entre 2016 et 2020 en ce qui concerne les articles 12, 15, 53 et 59 du *Code du travail*. En déposant une telle liste, le PGQ souhaite soutenir l'argument voulant que les syndicats ne sont pas démunis face aux difficultés qu'ils rencontrent en matière de négociation et de conclusion d'une première convention collective. En effet, ils disposeraient des recours qui non seulement sont expressément prévus par la législation pertinente pour contrer les actions ou les omissions de l'employeur, mais que de plus, ces recours ne sont pas académiques ou théoriques, mais sont réellement utilisés.

[28] Au soutien de sa position, le PGQ plaide que le Tribunal doit connaître d'office l'état du droit, ce qui inclut la jurisprudence²⁵. Or, cet argument, bien que tout à fait valable dans l'abstrait, soutien l'objection plutôt qu'il ne la contre, puisque la connaissance judiciaire n'a pas à faire l'objet d'une preuve.

[29] En effet, la jurisprudence, la doctrine et des répertoires ou des listes des décisions rendues par les tribunaux judiciaires ou administratifs ne doivent pas en principe être produits comme pièces, mais plutôt proposés comme autorité, notamment au moment des plaidoiries. Accepter le raisonnement du PGQ permettrait d'introduire en preuve des sources, ce qui convient mal avec notre procédure contradictoire.

²³ Appelée aussi « *self serving evidence* ».

²⁴ Voir notamment, les enseignements de la Cour suprême du Canada dans *R. c. Sioui*, [1990] 1 R.C.S. 1025, 1050, lesquels même si prononcés dans le contexte d'analyse des droits autochtones, sont transposables; Cf. *Agence du revenu du Québec c. Jenniss*, 2014 QCCA 2262, par. 36. Ce livre ne constitue pas non plus une espèce de *Brandeis brief* que le Tribunal aurait pu accepter en preuve.

²⁵ Art. 2807 C.c.Q.

[30] De surcroît, à la réflexion, la liste proposée ne possède en soi aucune utilité réelle. Qu'il existe des décisions rapportées dans des banques de données, rendues par le Tribunal administratif du travail et portant sur des plaintes fondées sur les dispositions en question ne démontre rien du tout à l'exception de leur existence et de leur quantité. En effet, une telle nomenclature ne prouve pas que les recours répertoriés soient populaires ou non, qu'ils soient efficaces ou non, qu'ils aient été introduits dans le contexte des négociations d'une première convention collective ou non, et enfin, qu'ils relèvent du secteur municipal ou non, alors que c'est le seul milieu qui soit pertinent en l'instance. En conclusion, le document proposé ne peut fonder aucun de ces éléments que le PGQ souhaite plaider en réponse à l'attaque constitutionnelle par les syndicats intervenants. Bref, tant pour l'un que pour l'autre motif, ce document est inadmissible en preuve.

2.3. L'Arrêt S.C.F.P.

[31] Dans l'arrêt *S.C.F.P. c. Ontario (ministre du Travail)*²⁶, la Cour suprême du Canada analyse une loi ontarienne, la *Loi sur l'arbitrage des conflits de travail dans les hôpitaux*²⁷ qui avait pour objet d'interdire la grève et d'y substituer un mécanisme d'arbitrage. Se pose alors la question de l'autorité et de l'incidence de cet arrêt particulier dans le pourvoi en l'instance.

[32] La Cour suprême du Canada invalidait dans ce dossier le mécanisme de nomination des arbitres de différend au motif de leur manque d'«*acceptabilité*», et les syndicats m'invitent à suivre et à appliquer les enseignements suivants de cet arrêt :

[109] L'arbitrage en matière de relations du travail en tant que mécanisme de règlement des différends repose traditionnellement et fonctionnellement sur le consentement, l'arbitre étant choisi par les parties ou étant acceptable par chacune d'elles. L'intervenante, la National Academy of Arbitrators (Canadian Region), a fait valoir que [TRADUCTION] « [l']arbitrage qui est ou qui est perçu comme étant politique plutôt que rigoureusement quasi judiciaire n'est plus un arbitrage ». L'intervenante ajoute ceci :

[TRADUCTION] Si l'arbitre est l'agent de l'une ou l'autre partie ou du gouvernement ou s'il est perçu comme tel, ou encore s'il est désigné pour servir les intérêts de l'une ou l'autre partie ou du gouvernement, le système s'aliène la confiance des parties qui est essentielle à la paix et à la stabilité des relations du travail [...] L'absence de confiance dans l'arbitrage entraînerait des conflits de travail et l'interruption des services, lesquels

²⁶ 2003 CSC 29.

²⁷ L.R.O. 1990, ch. H.14.

représentent le problème même que l'arbitrage impartial des différends vise à prévenir.

[111] Je conclus donc que, même si le pouvoir conféré au par. 6(5) est énoncé en termes généraux, le législateur a voulu qu'en faisant son choix le ministre prenne en considération l'expertise pertinente en matière de relations du travail ainsi que l'indépendance, l'impartialité et l'acceptabilité générale dans le milieu des relations du travail. Lorsque je parle d'« acceptabilité générale », je ne veux pas dire que les candidats doivent toujours être acceptables par toutes les parties ou encore par les parties à un différend particulier visé par la LACTH. J'entends seulement par là que les candidats ont de l'expérience en matière de relations du travail et sont généralement perçus dans le milieu des relations du travail comme jouissant d'une grande acceptabilité auprès des syndicats et du patronat en raison de leur indépendance, de leur neutralité et de leur expertise confirmée.

[112] Je ne considère pas que ces critères sont vagues ou incertains. Les relations du travail au pays sont devenues un domaine très spécialisé. Un grand nombre d'arbitres professionnels en droit du travail dépendent, pour leur subsistance, de leur capacité reconnue de satisfaire à ces critères.

(...)

[179] À l'instar de la Cour d'appel, j'accepte le témoignage fait à cet égard par le professeur Joseph Weiler, qui a déposé son affidavit au nom des syndicats (au par. 36) :

[TRADUCTION] L'indépendance et l'impartialité des arbitres ne sont garanties ni par le fait qu'ils ne sont pas touchés par le différend soumis à leur arbitrage, ni par leur inamovibilité et leur sécurité financière ou administrative, mais plutôt par leur formation, leur expérience et leur acceptabilité par les parties. [Je souligne.]

(...)

[183] Je conclus aussi que l'approche adoptée par le ministre était l'antithèse de la crédibilité du fait qu'il a exclu des critères clés (expertise en matière de relations du travail et acceptabilité générale) et leur a substitué un autre critère (expérience judiciaire antérieure) qui, bien que pertinent, ne permettait pas au ministre de se conformer à son mandat législatif, même selon la définition qu'il en donne dans sa lettre du 2 février 1998.

[33] Bien que tout arrêt de la Cour suprême du Canada possède une force de persuasion et une autorité inattaquables, je retiens tout d'abord que cette décision n'a jamais été citée ni par la Cour suprême du Canada ni par la Cour d'appel dans les affaires portant sur la liberté d'association et le droit de grève. C'est un indice puissant de son caractère isolé et de l'absence de son caractère transcendant ou universel en ce qui concerne la protection de la liberté d'association. Ensuite, cela se comprend bien; dans

ce cas particulier, le recours entrepris à l'encontre de la loi ontarienne n'était pas un recours de nature constitutionnelle et ne portait pas sur l'alinéa 2d) de la Charte. Partant, les règles propres au droit constitutionnel en pareil cas n'ont donc été ni discutées ni appliquées.

[34] En effet, dans ce dossier, la loi à l'étude posait des exigences encore plus précises et élevées que celles bien connues et qui relèvent de l'indépendance et de l'impartialité des décideurs. La disposition en cause prévoyait la désignation d'une « *personne qui, [de l'avis du ministre] est compétente pour agir en cette qualité [d'arbitre]* »²⁸. Or, selon la majorité de la Cour suprême du Canada, bien que le pouvoir conféré au ministre soit énoncé en termes généraux, celui-ci est néanmoins tenu de prendre en considération l'expertise pertinente ainsi que l'acceptabilité générale dans le milieu des relations du travail en plus de l'indépendance et de l'impartialité. Ainsi, dans le cas d'application de la loi ontarienne, l'arbitre de différend éventuellement nommé devait aussi démontrer sa compétence en raison de sa formation, de son expérience et de son acceptabilité par les parties.

[35] Ces notions sont absentes en l'instance. Le pourvoi est fondé sur les caractéristiques générales d'un mécanisme de règlement de différends, lequel pour les policiers et pompiers, se substitue au droit de grève et non sur une exigence particulière prescrite par une loi. De surcroît, s'il fallait exiger un attribut particulier d'un décideur chargé d'arbitrer le différend, cela reviendrait à exiger un mode spécifique d'arbitrage. Or, tel que mentionné ci-dessous, l'article 2d) de la Charte protège uniquement des droits de nature procédurale. En conclusion, j'estime que cet arrêt n'emporte aucune autorité *stare decisis* verticale²⁹ dans le dossier en l'instance.

²⁸ *Loi sur l'arbitrage des conflits de travail dans les hôpitaux*, L.R.O. 1990, ch. H.14 : 6. (5) Si les deux membres du conseil désignés par les parties ou en leur nom, dans les dix jours de la désignation du deuxième d'entre eux, ne s'entendent pas sur la désignation d'un troisième, les parties, les deux membres du conseil ou l'un d'eux en avisent sans délai le ministre. Le ministre désigne comme troisième membre une personne qui, à son avis, est compétente pour agir en cette qualité.

²⁹ *R. c. Comeau*, 2018 CSC 15.

3. ANALYSE

3.1. Les contours de la liberté d'association

[36] En 1987, quelques années seulement après l'entrée en vigueur de la *Charte canadienne des droits et libertés*, la Cour suprême du Canada se prononce, dans une trilogie connue surtout sous l'appellation du *Renvoi albertain*³⁰, sur la constitutionnalité de trois lois albertaines qui, dans différentes parties du secteur public, interdisaient la grève et imposaient un arbitrage obligatoire, tout en restreignant la portée de cet arbitrage et en rendant obligatoire la considération par les arbitres de certains facteurs précis. La majorité de la Cour³¹ décide alors que la liberté d'association ne comprend ni le droit de négocier collectivement ni celui de faire la grève.

[37] En 1990, dans l'affaire *Institut professionnel de la Fonction publique du Canada c. Territoires du Nord-Ouest (Commissaire)*³², la Cour suprême du Canada, appliquant les motifs de sa trilogie de 1987, réitère que la négociation collective des conditions de travail n'est pas protégée par la Charte. Le juge Dickson, dissident dans le dossier du *Renvoi albertain*, conclut dans le même sens vu l'autorité du précédent, mais ajoute le faire « à regret » et « non sans beaucoup d'hésitation ».

[38] L'évolution de la situation et l'élargissement de la portée de la liberté d'association débutent véritablement en 2001. Même si le contexte factuel ou social du pays et en particulier le marché du travail n'ont pas réellement changé depuis les années 80³³, les opinions et les effectifs de la Cour suprême du Canada ne sont plus les mêmes. C'est ainsi que dans l'arrêt *Dunmore c. Ontario (Procureur général)*³⁴, la Cour suprême du Canada pose un premier jalon, de façon marquée, en se fondant sur une nouvelle acception de la liberté d'association garantie par la Charte :

³⁰ Cette trilogie est constituée pas les arrêts suivants : *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313, *AFPC c. Canada*, [1987] 1 R.C.S. 424, et *SDGMR c. Saskatchewan*, [1987] 1 R.C.S. 460.

³¹ Le juge en chef Dickson et la juge Wilson sont dissidents.

³² [1990] 2 R.C.S. 367.

³³ Il serait impossible dans ce contexte de parler de « nouvelles questions de droit sont soulevées par suite d'une évolution importante du droit ou qu'une modification de la situation ou de la preuve change radicalement la donne » selon le test utilisé dans l'arrêt *Canada (Procureur général) c. Bedford*, 2013 CSC 72, par. 42.

³⁴ 2001 CSC 94.

30 J'estime que les activités dont les appelants demandent la protection relèvent tout à fait de la liberté syndicale, soit la liberté de défendre collectivement les intérêts des travailleurs individuels. Dans la mesure où les appelants veulent constituer et maintenir une association d'employés, il ne fait aucun doute que leur recours ressortit à l'al. 2d) de la Charte et à la protection qu'il confère. De plus, l'exercice réel de ces libertés peut exiger non seulement l'exercice en association des droits et libertés constitutionnels (telle la liberté de réunion) et des droits légitimes des individus, mais aussi l'exercice de certaines activités collectives, comme la défense des intérêts de la majorité auprès de l'employeur. Ces activités sont protégées par l'objet de l'al. 2d), qui est de favoriser l'épanouissement personnel au moyen des relations avec autrui, et dans le cadre des arrêts internationaux en matière de droit du travail, qui reconnaissent la nature nécessairement collective de la liberté syndicale. Enfin, même si l'inclusion dans une loi vouée à la protection de telles libertés relève normalement du par. 15(1) de la Charte, on peut, dans de rares cas, connaître de demandes d'inclusion sous l'angle des libertés fondamentales. En gardant cela à l'esprit, je passe à la question de savoir si l'al. 3b) de la *LRT* porte atteinte aux libertés garanties aux appelants, par son objet ou par son effet.

[39] Puis, en 2007, la Cour suprême du Canada, intervenant de façon importante quant à l'interprétation de l'article 2d) de la Charte, écarte l'autorité du précédent de la trilogie de 1987 et, qualifiant cette dernière d'erreur d'interprétation, corrige sa position antérieure en spécifiant ce qui suit dans *Health Services and Support - Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*³⁵:

[30] Le doute le plus sérieux quant à la validité de la jurisprudence antérieure résulte du fait que les juges majoritaires dans le Renvoi relatif à l'Alberta et dans l'IPFPC ont défini l'étendue de la liberté d'association en adoptant une approche insensible à son contexte, contrairement à l'interprétation téléologique donnée à d'autres garanties reconnues par la Charte. Cette méthode a pour effet d'amputer l'étude de cette garantie constitutionnelle de l'analyse de son objet. La méthode générale et décontextualisée appliquée à l'al. 2d) dans les arrêts antérieurs, ne respecte pas les différences entre les associations.

[40] Plus particulièrement en ce qui concerne la définition de la liberté d'association, toujours dans l'arrêt *Health Services*, la majorité de la Cour suprême du Canada énonce que cette liberté constitue en réalité non seulement une liberté, mais aussi une mosaïque de droits :

[19] Il s'agit en l'espèce de déterminer si la liberté d'association garantie par l'al. 2d) de la Charte protège le droit de négociation collective. Nous concluons que l'al. 2d) de la Charte protège la capacité des syndiqués de participer en groupe à

³⁵ 2007 CSC 27.

la négociation collective des questions fondamentales liées au milieu de travail. Cette protection ne couvre pas tous les aspects de la « négociation collective » au sens où ce terme est employé dans les régimes légaux des relations du travail applicables dans tout le pays. Elle ne garantit pas non plus un résultat particulier d'un différend en matière de relations du travail ou l'accès à un régime légal précis. Elle protège simplement le droit des employés de s'associer dans le cadre d'une action collective visant à atteindre des objectifs liés au milieu de travail. Si le gouvernement entrave de façon substantielle l'exercice de ce droit, il contrevient à l'al. 2d) de la Charte : *Dunmore*. Nous constatons que le pourvoi ne concerne pas le droit de grève, dont il a été question dans des litiges antérieurs sur l'étendue du droit à la liberté d'association.

[41] La Cour suprême du Canada formule aussi dans *Health Services* un test en deux étapes afin d'évaluer s'il y a atteinte à la liberté d'association³⁶ : (i) la mesure entrave-t-elle, par son effet ou par son objet, l'exercice du droit à un processus de négociation collective? et (ii) dans l'affirmative, compte tenu de l'importance de ses répercussions, évaluées en fonction des sujets visés et de son application, l'atteinte au droit d'association lié à la négociation collective est-elle substantielle? Une entrave à ce droit est « *substantielle* » s'il est établi que la mesure gouvernementale contestée touche à des aspects importants du processus de négociation collective et qu'elle est imposée sans égard au processus de consultation et de négociation mené de bonne foi³⁷. De surcroît, il y a entrave substantielle non seulement si les sujets touchés sont d'importance mais lorsqu'il « *surviendra vraisemblablement des effets négatifs importants sur le processus de négociation collective volontaire menée de bonne foi entre les employés et l'employeur* »³⁸.

[42] La portée de la liberté d'association s'élargit encore ensuite davantage quatre ans plus tard dans l'arrêt *Ontario (Procureur général) c. Fraser*³⁹. Dans ce dossier, la Cour suprême du Canada reconnaît que le processus de négociation collective protégé par la liberté d'association comprend le droit des salariés de se regrouper en vue d'atteindre des objectifs liés au travail, de faire des représentations collectives à leur employeur et de traiter avec un interlocuteur de bonne foi.

³⁶ *Health Services and Support - Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, 2007 CSC 27, par. 112.

³⁷ *Idem*, par. 93, 94 et 109.

³⁸ *Idem*, par. 92.

³⁹ 2011 CSC 20.

[43] En 2015, dans l'arrêt *Association de la police montée de l'Ontario c. Canada (Procureur général)*⁴⁰, la Cour suprême complète cette phénoménale évolution trentenaire de l'interprétation de l'article 2d) de la Charte, en confirmant que la liberté d'association comprend le droit de s'unir à d'autres et de constituer des associations, le droit de s'unir à d'autres pour exercer d'autres droits constitutionnels ainsi que le droit de s'unir à d'autres pour faire face, à armes plus égales, à la puissance et à la force d'autres groupes ou entités en plus de conclure que cette liberté doit être interprétée comme un droit :

[46] En résumé, après une période initiale marquée par une réticence à reconnaître toute la portée de la liberté d'association en matière de relations de travail, la jurisprudence a évolué vers une approche généreuse de cette liberté. Cette approche visait essentiellement à encourager l'épanouissement individuel et la réalisation collective des objectifs humains, dans le respect des valeurs démocratiques, à la lumière des « origines historiques des concepts enchâssés » dans l'al. 2d) (...).

[47] Comme dans le cas d'autres droits protégés par la Charte, la jurisprudence a établi que l'al. 2d) doit recevoir une interprétation généreuse et téléologique, qui tient compte des « objectifs plus larges de la Charte [...], des termes choisis pour énoncer ce droit ou cette liberté, des origines historiques des concepts enchâssés et, s'il y a lieu, [...] du sens et de l'objet des autres libertés et droits particuliers qui s'y rattachent selon le texte de la Charte » [...]. Bref, pour déterminer si une restriction au droit d'association viole l'al. 2d) du fait qu'elle contrevient à l'objet de cette disposition, nous devons considérer l'activité associative en cause dans son contexte global et en fonction de son histoire. En effet, ni le libellé de l'al. 2d) ni les principes généraux d'interprétation de la Charte ne favorisent une lecture restrictive de la liberté d'association.

[48] Cette interprétation de la liberté d'association correspond à celle donnée à d'autres droits fondamentaux relatifs aux activités et aux besoins de l'être humain. (...)

[44] Aussi, dans l'arrêt *Meredith*⁴¹, rendu au même moment, la Cour suprême du Canada précise que la disposition attaquée doit avoir « *pour effet d'entraver de façon substantielle l'activité de négociation collective, décourageant ainsi la poursuite collective d'objectifs communs* »⁴².

⁴⁰ 2015 CSC 1.

⁴¹ *Meredith c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 2.

⁴² *Idem*, par. 24.

[45] Deux semaines après avoir prononcé l'arrêt *Association de la police montée de l'Ontario (APMO)*, la Cour suprême du Canada, dans *Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan*⁴³, conclut que la liberté d'association comprend également le droit de faire la grève, car ce droit jouit de la protection constitutionnelle en raison de sa fonction cruciale dans le cadre du processus de négociation collective. Partant, lorsque le droit de grève est limité d'une manière qui entrave substantiellement le droit à une véritable négociation collective, il doit être remplacé par un mécanisme véritable et efficace de règlement des différends⁴⁴. Ce mécanisme doit aussi être impartial⁴⁵.

[46] Dans *Saskatchewan Federation of Labour*⁴⁶, la Cour suprême du Canada réitère que peu importe le type de restriction imposée sur le processus de négociation, la question fondamentale pour déterminer s'il y a une entrave substantielle est de savoir si la mesure perturbe l'équilibre des rapports de force entre les employés et l'employeur.

[47] Bref, l'évolution de l'interprétation de la notion de la liberté d'association semble désormais aboutie et l'état du droit apparaît fixé. Au-delà du constat que la Cour suprême du Canada entretient une certaine interchangeabilité voire incertitude entre les notions de liberté (puisqu'il s'agit ici de *la liberté* d'association) et de droits⁴⁷, alors que ces deux concepts sont à priori mutuellement exclusives⁴⁸ et qu'on conçoit difficilement qu'une

⁴³ 2015 CSC 4.

⁴⁴ *Idem*, par. 25.

⁴⁵ *Procureur général du Québec c. Les avocats et notaires de l'État québécois*, 2021 QCCA 559, par. 116 et 117.

⁴⁶ *Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan*, 2015 CSC 4, para. 77-78.

⁴⁷ Voir *Toronto (Cité) c. Ontario (Procureur général)*, 2021 CSC 34 au par. 21 où la majorité déclare que cette question d'une liberté qui engendre des droits positifs n'est pas définitivement tranchée en ce qui concerne la liberté d'association en opposant les arrêts *Ontario (Procureur général) c. Fraser*, 2011 CSC 20 et *Association de la police montée de l'Ontario c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 1 à l'arrêt *Dunmore c. Ontario (Procureur général)* 2001 CSC 94, lequel avait pourtant créé cette adéquation. Voir aussi les explications de l'arrêt *Fraser* aux paragraphes 67 à 73.

⁴⁸ Cette distinction entre les droits et les libertés a déjà été notée par Hobbes dans son *Léviathan* alors qu'il définit les premiers comme consistant dans la liberté de faire une chose ou de s'en abstenir et les secondes comme signifiant clairement l'absence d'opposition, soit d'entraves externes. Cf. Montesquieu : « La liberté est le droit de faire tout ce que les lois permettent et si un citoyen pouvait faire ce qu'elles défendent, il n'aurait plus de liberté, parce que les autres auraient tout de même ce pouvoir ». Surtout, Hohfeld dans « *Fundamental Legal Conceptions as Applied in Judicial Reasoning* », 23 *Yale L.J.* (1913), énonce qu'un droit est une revendication ou une créance opposable, dont le corrélat est une obligation ou un devoir de la part d'un tiers. Ce droit (un devoir ou une obligation) s'oppose à une liberté (privilège) qu'il définit comme « *one's freedom from the right or claim of another* ». La proposition de Hohfeld définit les corrélats et les oppositions d'une position juridique chez une personne. À titre d'exemple, un droit *stricto sensu* est une revendication ou une créance opposable, dont le corrélat est une obligation ou un devoir de la part d'un tiers, alors que son contraire

liberté puisse équivaloir à un faisceau de droits⁴⁹, - puisque une liberté exige l'absence de contraintes alors qu'un droit (telle une créance) exige une obligation ou un devoir de la part d'un tiers - l'article 2d) de la Charte garantit aujourd'hui aux syndicats un processus de négociation véritable, ce qui inclut le droit de grève ou, à défaut, un mécanisme de règlement des différends qui soit constitutionnellement valide.

[48] C'est ce que les syndicats demandeurs et intervenants revendiquent ici et c'est ce qu'ils reprochent à la Loi 24. Selon eux, le mécanisme de règlement des différends qui s'applique aux policiers et pompiers municipaux ainsi que le processus de négociation et de conclusion d'une première convention collective dans le secteur municipal ne répondent pas aux prescriptions de la liberté d'association telle que définie actuellement par la Cour suprême du Canada.

3.2. Demandes des syndicats intervenants : la conciliation disponible en tout temps et l'arbitrage de la première convention collective à la demande d'une seule partie

[49] La réclamation de ces parties est passablement étendue, car elles visent l'invalidité constitutionnelle de la Loi 24 dans sa totalité ou dans sa quasi-totalité. Ils appuient aussi la contestation constitutionnelle, dont il sera question ci-dessous, des syndicats demandeurs, mais, surtout, ils attaquent la disparition du recours à l'arbitrage de différends à la demande d'une partie lors de la négociation de la première convention collective dans le secteur municipal ainsi que la conciliation disponible en tout temps pour les employés municipaux autres que les policiers et pompiers. Selon les syndicats intervenants, la négociation d'une première convention collective entre un (habituellement petit) groupe de salariés, qu'ils qualifient de « *vulnérables* », et un employeur qui n'a jamais négocié une telle entente et qui appréhende l'arrivée d'un

est l'absence de droit à revendiquer l'objet de ce droit. Aussi, un devoir ou une obligation s'oppose à une liberté définit comme « *one's freedom from the right or claim of another* ». Ce liberté a pour corrélat l'absence de droit de la part de quiconque (autres individus, l'État), d'en entraver l'exercice, et, pour contraire, l'obligation d'accomplir l'action en question. Ainsi, la liberté d'association a pour corrélat l'absence de droit, de la part d'autrui de restreindre la jouissance de cette liberté mais un « droit d'association »

⁴⁹ Cette conception n'est possible qu'au prix de créer des « libertés d'association » différentes et appliquer à cette notion une distinction artificielle car non prévue par le Législateur entre, pour reprendre l'exemple proposé, la liberté d'association s'appliquant à un syndicat et celle dont peut se prévaloir un club de lecture ; voir *Health Services*, précité, note 35, par. 30; *Fraser*, précité, note 39, par. 204 et suivants (dissidence du juge Rothstein).

syndicat, exige le maintien de ces deux aspects de la négociation collective. À défaut, il existe une entrave substantielle et, en conséquence, une loi que n'admet pas ces modes de règlement des conflits, constitue une entorse inconstitutionnelle à la liberté d'association.

[50] La preuve présentée par les syndicats intervenants se résume aux témoignages des trois conseillers syndicaux qui rapportent les diverses difficultés et les péripéties vécues à l'occasion de quelques dossiers de négociation de premières conventions collectives dans le secteur municipal postérieurement à l'entrée en vigueur de la Loi 24. Les trois témoins déplorent surtout l'incapacité de demander un arbitrage de différends de façon unilatérale et évoquent les cas d'accréditations de petites unités dans de petites municipalités où ils ne sont pas parvenus à conclure une première convention collective ou alors ils en ont signé une, mais qualifiée de convention « à rabais ».

[51] La preuve documentaire disponible⁵⁰ n'appuie cependant pas les prétentions des intervenants. C'est ainsi qu'entre novembre 2016 et novembre 2020, soit pendant les quatre années suivant l'adoption de la Loi 24, 54 premières conventions collectives ont été conclues dans le secteur municipal - à l'exclusion des syndicats regroupant des policiers ou des pompiers - dont 43 concernaient des unités d'accréditation appartenant aux syndicats intervenants.

[52] Il est vrai qu'en ce qui concerne le nombre de révocations d'accréditations avant la signature d'une première convention collective depuis l'adoption de la Loi 24, on est passé de deux à six dans les quatre années précédant et les quatre années suivant l'entrée en vigueur de la Loi 24,⁵¹ mais en l'absence d'explications probantes sur le lien de cause à effet entre la Loi 24 et cette augmentation de révocations d'accréditations alors qu'il s'agit d'une décision éminemment multifactorielle, je ne peux rien en déduire ni rien en inférer. Dans les dossiers mis en preuve, jamais le syndicat n'a contesté les demandes de révocation d'accréditation. Cela démontre l'absence de chances de succès de maintenir le syndicat et dénote surtout la perte d'intérêt des membres et la diminution marquée de la mobilisation syndicale. Ce constat ne prouve aucunement que la conciliation ou l'arbitrage constituent des panacées garantissant la pérennité de l'unité d'accréditation. De plus, ce nombre de révocations apparaît peu significatif en

⁵⁰ Pièce D-80.

⁵¹ Pièces I-35 et I-36.

comparaison du nombre de nouvelles conventions collectives et donc des nouvelles unités d'accréditation. Enfin, je note que dans tous les dossiers décrits devant le Tribunal, les syndicats n'ont pas hésité à entreprendre d'autres recours ou à formuler des plaintes en vertu du *Code du travail* lorsque le contexte factuel s'y prêtait.

[53] En somme, je dois qualifier cette preuve d'anecdotique et non prépondérante. La tentative de démonstration par laquelle les syndicats intervenants insinuent ou allèguent la résistance, la mauvaise foi et l'absence de collaboration de l'employeur - même si elle n'est pas contredite - ne soutient pas l'argument voulant que la Loi 24, ni globalement ni en ce qui concerne la conciliation et l'arbitrage de différends, constitue une atteinte substantielle à la liberté d'association. Faut-il rappeler que la jurisprudence, de manière constante, rappelle que l'alinéa 2d) de la Charte protège des droits de nature procédurale et non un résultat spécifique souhaité par l'une ou l'autre partie à la négociation collective. En effet, la Cour suprême du Canada a décidé que la liberté d'association de l'alinéa 2d) ne vise ni les conventions collectives elles-mêmes ni un modèle particulier de relation de travail.

[54] C'est ainsi que dans l'arrêt *Health Services*, tout en y reconnaissant le droit à la négociation collective, la Cour suprême du Canada a souligné que cette protection ne garantit pas l'accès à un régime légal précis. Dans *Fraser*, où la réponse législative à la décision *Dunmore* était analysée, la Cour suprême du Canada a maintenu la *Loi de 2002 sur la protection des employés agricoles* qui établissait un régime distinct en matière de relations du travail pour les travailleurs agricoles en Ontario, lequel ne comportait pourtant aucun droit à la négociation collective dans le sens commun du terme, en concluant qu'il n'y avait pas d'atteinte à l'alinéa 2d) puisque cette disposition ne protégeait pas la négociation collective découlant du régime wagnérien. Dans cet arrêt, la majorité a aussi déterminé que même le recours à une procédure de grief n'était pas non plus protégé par la liberté d'association. Enfin, dans *APMO*, la Cour suprême du Canada a conclu que la liberté d'association ne garantissait pas l'accès à un type particulier de relations de travail et que plusieurs modèles pouvaient répondre adéquatement aux exigences de l'alinéa 2d) de la Charte⁵². C'est ainsi que, dans ce même arrêt, la majorité a souligné que le véritable problème sur le plan constitutionnel était le régime prescrit lequel privait les membres de la GRC de la liberté de choix et leur imposait un programme ne permettant

⁵² *APMO*, précité, note 40, para. 93.

pas de définir et de faire valoir leurs préoccupations professionnelles à l'abri de l'influence de la direction.

[55] En somme, il n'existe pas de lien de cause à effet, ni sur le plan logique ni en fonction de la preuve entendue, entre l'absence de conciliation ou de recours à l'arbitrage de différends à la demande du syndicat lors de la négociation de la première convention collective et les cas de révocation d'accréditation allégués. Je ne vois pas en quoi l'impossibilité de se prévaloir de ces deux modes particuliers de règlement de conflits atteint et compromet la liberté d'association, soit le droit de négocier collectivement. La même conclusion s'impose en ce qui concerne « *les effets négatifs importants* » pour reprendre le vocabulaire de la Cour suprême du Canada.

[56] Il subsiste en effet en tout temps le droit de grève qui n'est pas limité par la Loi 24 et, de surcroît, il existe aussi un processus de médiation ainsi que l'accès à une médiation spéciale. Bref, la législation actuelle prévoit un éventail de manières d'en venir à une convention collective. Il faut se rendre à l'évidence que par leur attaque constitutionnelle les syndicats intervenants demandent des moyens particuliers de négociation et de règlement de différend. Or, ces moyens ne font partie de ce que la liberté d'association protège dans son noyau irréductible et qu'à défaut d'y avoir accès, il existe une entrave substantielle à cette liberté. Au contraire, la Loi 24 donne toutes les chances à l'association de conclure une entente négociée, suivant le rapport de forces en présence et non imposé par un tiers, soit-il indépendant et impartial.

[57] En somme, la conciliation en tout temps et l'arbitrage de différends à la demande d'une seule partie, même lorsque combinés avec des délais plus serrés ou des paramètres différents au niveau de la médiation, ne sont pas requis à titre de mécanisme compensatoire du retrait du droit de grève, car ce dernier existe toujours. En présence du droit de faire la grève, il est raisonnable d'avancer que la Loi 24 ne cause aucune atteinte, substantielle ou non, à la liberté d'association.

[58] Les syndicats intervenants font aussi état des difficultés des syndicats nouvellement accrédités de négocier de bonne foi avec l'employeur et des mesures de représailles imposées à l'occasion aux dirigeants syndicaux. Or, toutes ces prétentions, si avérées, peuvent toujours faire l'objet de plaintes visant à sanctionner les gestes illégaux des employeurs. En effet, les droits et obligations des employeurs sont prescrit ou limités par les recours prévus notamment aux articles 12, 15, 53 et 59 du Code du

travail qui constituent des remparts efficaces à l'abus, à la mauvaise foi ou à toute entorse aux obligations légales. Il n'est pas tout à fait exact d'affirmer comme le font les syndicats intervenants que ces recours « *offrent des protections ponctuelles inefficaces pour garantir l'association* ».

[59] Bien entendu mener ces dossiers de plaintes requiert beaucoup de temps et d'énergie et peut avoir une incidence sur l'attitude de l'employeur qui refuserait de négocier ou sur le moral des personnes salariées et la volonté de ces dernières de participer aux activités de l'association. Toutefois, s'en remettant à la preuve présentée, dans un cas, la mesure patronale a été confirmée et dans l'autre, le syndicat a décidé de transiger. Ce type de résultat ne démontre en rien l'invalidité constitutionnelle de la Loi 24, et bien au contraire, prouve que des recours pertinents existent, sont utilisés par les syndicats et donnent des résultats probants.

[60] Enfin, la fragilité de l'argument des syndicats intervenants se reflète en partie dans leur plaidoirie écrite dans laquelle ils citent à ce propos une seule décision d'un tribunal administratif albertain et quelques déclarations de députés québécois faites dans les années 90. Il ne s'agit pas là d'autorités convaincantes, ni même d'autorités tout court, permettant d'avaliser ou d'appuyer l'argument présenté.

[61] Il n'est pas non plus exact d'affirmer comme le font les syndicats intervenants que « *[l']accès à la grève est en soi peu efficace, voire symbolique, étant donné l'exigence du maintien des services essentiels* » même s'il s'agit d'une paraphrase de la juge Abella citant le professeur Weiler dans l'arrêt *Saskatchewan*⁵³.

[62] La notion même de services essentiels ne constitue pas en soi une atteinte à la liberté d'association qui ne serait pas justifiée. Au Québec, les services essentiels font l'objet de dispositions particulières et précises qui encadrent de façon explicite le délicat équilibre entre le droit de faire grève et les droits de la société.

⁵³ « [93] La *PSESA* ne prévoit pas non plus d'autre moyen véritable (tel l'arbitrage) de mettre fin à l'impasse des négociations. Paul Weiler explique de manière convaincante en quoi l'existence d'un tel moyen est indispensable aux salariés qui assurent des services essentiels :

[TRADUCTION] Lorsque l'obligation d'assurer des services jugés essentiels à la sécurité publique enlève tout son mordant à l'action syndicale de telle sorte que les mesures de grève autorisées privent le syndicat de tout rapport de force important, ce dernier devrait pouvoir recourir à son gré à l'arbitrage. [Italique omis; p. 237.] »

[63] C'est ainsi qu'avant de déterminer qu'une grève peut avoir pour effet de mettre en danger la santé ou la sécurité publique, le Tribunal administratif du travail fournit aux parties l'occasion de présenter leurs observations. Lorsque ce tribunal ordonne le maintien des services essentiels⁵⁴, le syndicat et l'employeur visés doivent négocier avec diligence et bonne foi afin d'établir les services essentiels à maintenir en cas de grève. À défaut d'entente, l'association accréditée doit transmettre la liste des services qu'elle estime essentiels à maintenir et le Tribunal administratif du travail tranche la question. En somme, la détermination des services essentiels au Québec est encadrée de façon très stricte⁵⁵ laquelle ne semble pas altérer, de façon inconstitutionnelle, la liberté d'association et, du moins, ce débat n'a pas eu lieu dans le cadre de cette instance. Je note en effet que les syndicats intervenants ne demandent pas d'invalidier ces dispositions du Code du travail, mais que c'est de façon oblique ou par ricochet qu'ils tentent de remettre en question le concept même de services essentiels, en insinuant que le droit de grève est nié aux syndicats en cause.

[64] De plus, bien que visé par l'article 111.0.16 du *Code du travail*, un employeur du secteur municipal et donc soumis à la Loi 24, pourrait très bien n'avoir aucun service essentiel à maintenir pendant une grève si l'interruption de ses services ne représente pas un danger pour la santé ou la sécurité des citoyens.

[65] Il n'existe pourtant aucune preuve au dossier de l'inutilité ou de l'inefficacité de la grève dans les dossiers présentés. Dans un cas, la conseillère syndicale a même mené un vote de grève, mais a conclu que le mandat n'a pas été, selon elle, suffisamment fort pour mettre en œuvre l'arrêt de travail, en dépit d'un vote positif en ce sens. Dans tous les autres cas, la possibilité de faire la grève existait et ce sont les salariés et les conseillers syndicaux qui ont décidé de ne pas se prévaloir de ce droit. Enfin, aucune preuve n'a permis de voir si les unités d'accréditation en question étaient soumises au régime des services essentiels et si oui, dans quelle mesure.

[66] Par ailleurs, l'argument voulant que la Loi 24 soit invalide constitutionnellement aussi au motif que le législateur québécois fasse cavalier seul au Canada et que le droit du travail applicable dans d'autres provinces ainsi qu'au niveau fédéral prévoit un arbitrage de différends obligatoire à la demande d'une seule partie, n'est pas plus porteur.

⁵⁴ L'article 111.0.17 du *Code du travail*.

⁵⁵ Les articles 111.0.15 à 111.0.26 du *Code du travail*.

[67] Tout d'abord, le Canada est une fédération et il est tout à fait concevable que les provinces choisissent des solutions différentes dans leurs législations intéressant les rapports collectifs du travail⁵⁶. Ensuite, il est difficile d'établir une véritable comparaison et de se prononcer sur un tel moyen qui relève du droit comparatif sans avoir accès à l'ensemble de l'architecture législative entourant l'accréditation d'un syndicat, la négociation et la conclusion d'une première convention collective, plutôt qu'en ne pointant du doigt que l'arbitrage de différend.

[68] Aussi, et surtout, il n'est pas rare que le Québec applique une législation ou une réglementation unique en matière des relations du travail. Ainsi, c'est le seul territoire en Amérique du Nord qui possède des secteurs d'activités visés par des décrets de conventions collectives⁵⁷, la seule juridiction au Canada qui a une approche aussi singulière dans le milieu de la construction puisqu'on exige de tout salarié de ce secteur, l'appartenance obligatoire à l'un des cinq syndicats approuvés par le gouvernement⁵⁸ et également, la seule province qui possède un mécanisme aussi sophistiqué et précis en matière de services essentiels. Bref, que le Québec ne suive pas les autres provinces ou alors qu'il ne soit pas un précurseur ne constitue pas un argument valable ou suffisant. À défaut, et poussant l'argument à l'extrême, il y aurait lieu d'uniformiser toutes les législations provinciales en droit du travail à travers le pays, ce qui est évidemment en porte-à-faux avec notre régime constitutionnel confédératif et le partage des pouvoirs.

[69] En somme, ce que les syndicats intervenants recherchent, c'est une méthode particulière de négociation ou un régime précis des relations de travail, ce qui n'est pas protégé par le l'alinéa 2d) de la Charte, tel que le rappelle avec justesse le juge Morissette dans *LANEQ* ⁵⁹:

[73] (...) La liberté d'association protège un droit à la négociation collective qui demeure un droit à portée restreinte. Il ne garantit pas l'atteinte de résultats particuliers à l'issue de la négociation. Il ne garantit pas non plus le droit de revendiquer un modèle particulier de relations du travail ou une méthode particulière de négociation. Qui plus est, pour y contrevenir, l'entrave créée par une loi doit être substantielle. Cela explique que tous les aspects de la négociation collective ne jouissent pas également de la protection constitutionnelle (certaines

⁵⁶ Cf. *R. c. S. (S.)*, [1990] 2 R.C.S. 254, où la Cour suprême du Canada, s'appuyant sur la séparation ainsi que le partage des pouvoirs avalise un choix législatif ontarien propre à cette province. Voir aussi *Renvoi relatif au projet de Loi 30, An Act to Amend the Education Act (Ont.)*, [1987] 1 R.C.S. 1148.

⁵⁷ *Loi sur les décrets de convention collective*, RLRQ, c. D-2.

⁵⁸ Cf. *R. c. Advance Cutting & Coring Ltd.*, 2001 CSC 70.

⁵⁹ *Procureur général du Québec c. Les avocats et notaires de l'État québécois*, précité, note 45.

contraintes ou restrictions, étant de moins d'importance, ne constituent pas des « entraves substantielles »), et cela explique aussi que le droit en question peut ne pas garantir le maintien en place de conditions particulières dans le régime de négociation collective alors en vigueur. (...)

(Références omises)

[70] La Loi 24 préconise résolument l'autonomie des parties à l'occasion de la négociation d'une première convention collective de travail et le rapport de force qu'elles aménagent l'une et l'autre en fonction de leurs stratégies, des moyens et recours qu'elles décident ou non de faire valoir, avec en filigrane, la mobilisation de membres du côté des associations syndicales et la cohésion et la volonté des résidents de la municipalité.

[71] En conclusion, l'absence de conciliation disponible en tout temps et d'arbitrage obligatoire à la demande d'une partie ne constituent pas une atteinte substantielle à la liberté d'association. Il n'est donc pas nécessaire d'aborder à ce sujet la justification en vertu de l'article 1^{er} de la Charte⁶⁰.

3.3. Demandes de tous les syndicats : l'arbitrage (CRD et arbitre unique), la médiation obligatoire, les facteurs décisionnels, les frais et la durée de la convention collective

[72] L'essentiel de l'attaque constitutionnelle porte sur le nouveau régime d'arbitrage de différend qui se substitue désormais à la section pertinente du Code du travail que la Loi 24 a abrogé et auquel elle s'est substituée. Cette réclamation est présentée par les syndicats demandeurs et appuyée par les syndicats intervenants.

[73] Pour des raisons que personne ne remet en question, il est établi au Canada que la suppression du droit de grève constitue une atteinte substantielle à la liberté d'association et au droit de négocier collectivement⁶¹. La question qui se pose alors vient tout juste d'être formulée par le juge Morissette dans l'arrêt *LANEQ*⁶² :

[115] (...) Lorsque le gouvernement supprime le droit de grève, « il doit le remplacer par l'un ou l'autre des mécanismes véritables de règlement des différends couramment employés en relations de travail », écrivait la juge Abella

⁶⁰ S'il s'agissait d'une atteinte substantielle à la liberté d'association, l'analyse de la justification n'est pas par ailleurs évidente car même en l'absence de toute preuve par le PGQ, il existe des éléments communs et de la superposition au niveau conceptuel entre les deux tests.

⁶¹ *Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan*, précité, note 43.

⁶² *Procureur général du Québec c. Les avocats et notaires de l'État québécois*, précité, note 45.

dans un passage que j'ai déjà cité et je reprends en le soulignant. « Le remplacer » n'est pas un vain mot ni une précision négligeable; si les mots ont un sens, oblitérer le pouvoir d'une partie d'appuyer ses demandes par une cessation concertée du travail en anéantissant à l'avantage de la partie patronale le rapport de force qui était ainsi créé par la grève, ce n'est pas « remplacer ». Les appelants par leur argumentation veulent nous entraîner sur quelques chemins de traverse alors que le chemin vers une solution est peut-être plus long, mais n'en est pas moins rectiligne et clair : le gouvernement a-t-il, oui ou non, remplacé le droit de grève par l'un ou l'autre des mécanismes véritables et efficaces de règlement des différends couramment employés en relations du travail? (...)

(Référence omise)

[74] Il n'est pas absolument clair si l'analyse du mécanisme véritable (ainsi qu'efficace et impartial) de règlement des différends en remplacement du droit de grève doit se faire au niveau de la qualification de l'atteinte à la liberté d'association⁶³ ou au niveau de la défense de justification⁶⁴. Je propose donc de faire l'exercice sur les deux plans même si la seconde option paraît s'imposer davantage puisqu'elle est préconisée par la Cour d'appel dans l'arrêt *LANEQ*⁶⁵, concernant un dossier analogue à celui en l'instance, car intéressant un groupe de salariés ne pouvant recourir à la grève. Dans cet arrêt la Cour d'appel confirme le jugement de la juge Brodeur qui l'avait appliqué de la sorte⁶⁶:

93. (...) Les mécanismes de règlement des différends qui peuvent permettre d'échapper aux conséquences néfastes de l'interdiction du droit de grève sont analysés, conformément aux enseignements de la Cour suprême, à l'étape de l'analyse fondée sur l'article premier de la *Charte canadienne*.

(Référence omise)

[75] Cela étant établi, le mécanisme de règlement de différends pour les policiers et pompiers municipaux s'articule surtout par la constitution d'un CRD, soit un panel de trois arbitres nommés par le gouvernement parmi les arbitres désignés sur la liste confectionnée au terme du processus de sélection et pour les autres employés, un arbitre unique nommé aussi parmi les personnes aptes, mais provenant d'une seconde liste. Le contenu de la convention collective est ainsi établi au terme d'un débat contradictoire devant ces arbitres. En cela, il y a lieu de distinguer entre la validité constitutionnelle de

⁶³ *Association de la police montée de l'Ontario c. Canada (Procureur général)*, précité, note 40, par. 72.

⁶⁴ *Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan*, précité, note 43, par. 60 et 78.

⁶⁵ *Procureur général du Québec c. Les avocats et notaires de l'État québécois*, précité, note 45.

⁶⁶ *Les avocats et notaires de l'État québécois c. Procureure générale du Québec*, 2019 QCCS 3897.

l'arbitrage et des autres aspects de la Loi 24 contestés par les syndicats. En effet, les autres questions en litige peuvent être aisément séparées de l'arbitrage de différends, car elles ne sont que des accessoires à celui-ci. Ainsi, la durée minimale obligatoire de la convention collective, la médiation obligatoire préalable à l'arbitrage, les facteurs à appliquer par les arbitres ou l'obligation d'acquitter les honoraires des arbitres seront analysés séparément.

[76] En ce qui concerne la durée de la convention collective, il faut tout d'abord souligner qu'avant l'avènement de la Loi 24, elle était d'un minimum de trois ans. Je ne vois pas comment - et les syndicats demandeurs n'avancent aucun argument convaincant à ce propos -, ce changement sur le plan purement quantitatif constituerait une modification sur le plan qualitatif. Autrement dit, en quoi la période de trois ans ne constituerait-elle pas une atteinte substantielle à la liberté d'association alors que la période de cinq ans (ou alors de quatre ou de six ans, etc.) le serait.

[77] Ensuite, la preuve soutient plutôt l'argument contraire à celui invoqué par les syndicats. En effet, la durée d'une convention collective représente depuis très longtemps une préoccupation importante partagée par les parties tant patronales que syndicales dans la plupart des groupes de travail qui se sont penchés sur le processus de négociation collective et d'arbitrage des différends en milieu de travail des policiers et pompiers (et notamment les travaux de la Commission Therrien-Morency).

[78] Ainsi, les arbitres de différend rendaient fréquemment des décisions une fois la convention échue, faisant en sorte que les parties soient constamment en période de négociation et n'atteignent jamais la paix industrielle ce qui, rappelons-le, est l'objectif fondamental d'un processus de négociation collective. La preuve indique que pour les 139 conventions collectives déposées chez les policiers et pompiers municipaux entre 2012 et 2016, soit les quatre années précédant l'adoption de la Loi 24, la durée moyenne des négociations, soit la période écoulée entre la date d'expiration de la convention précédente et le dépôt de la nouvelle convention collective, est de plus de 53 mois, soit près de quatre ans et demi⁶⁷. À titre d'exemple, les pompiers de Sherbrooke ont reçu une sentence arbitrale en 2010 déterminant les conditions de travail expirant en 2009 et les pompiers de Québec une sentence arbitrale en 2014 établissant une convention collective expirant en 2009. Il s'agit de situations que le Législateur semble avoir

⁶⁷ Pièce D-45.

considéré comme déraisonnables, voire absurdes et il est difficile de ne pas être d'accord avec un tel diagnostic.

[79] Il est pertinent de rappeler que depuis 1994, la durée maximale de trois ans prévue à l'article 65 du *Code du travail* a été abolie afin de refléter une évolution et une responsabilisation des parties. Il était dorénavant possible de négocier des conventions collectives dont la durée demeurait à l'entière discrétion des parties, ce qui a permis de conclure plusieurs conventions collectives de longue durée, excédant même cinq ans. Aussi, il n'est pas contredit que les parties signent, depuis l'avènement de la Loi 24, des conventions collectives allant au-delà de la durée minimale prescrite de cinq ans⁶⁸. D'ailleurs, le SCFP lui-même avance que la durée moyenne des conventions collectives dans le secteur municipal est de 4,8 ans⁶⁹.

[80] Cette durée de cinq ans découle aussi de représentations formulées tant par les représentants syndicaux que par les représentants patronaux lors des consultations effectuées dans le cadre du processus d'adoption de la Loi 24. Enfin, rien n'interdit aux parties de convenir de stipulations prévoyant une réouverture de leur convention collective, à l'intérieur de la durée minimale de cinq ans, ni non plus tout mécanisme prévoyant, pendant son application, des discussions, des consultations ou de la concertation. Bref, il s'agit d'un choix législatif difficilement attaquant et qui ne constitue pas une entrave substantielle à la liberté d'association.

[81] La médiation obligatoire n'enfreint pas la liberté d'association non plus. C'est une étape de transition grâce à laquelle les parties peuvent, à l'aide d'un tiers, soit résoudre complètement leur différend, soit en préciser la portée véritable. Il apparaît même être à l'avantage des parties de se prévaloir d'un tel mécanisme de résolution de conflits. Les syndicats conservent dans cet exercice le contrôle total de leurs objectifs et moyens de négociation et continuent de faire valoir leurs droits et leurs revendications, à armes égales face à l'employeur. Je note que le Comité Lemieux en 1991 et le Comité Gabrièle en 1992 préconisaient justement l'instauration d'une médiation obligatoire préalable à l'arbitrage chez les policiers et les pompiers⁷⁰.

⁶⁸ La preuve révèle entre autres que depuis l'entrée en vigueur de la Loi 24, les brigadières de Drummondville ont signé une convention d'une durée de six ans après deux ans de négociations, alors que la Ville de Granby a conclu une convention de sept ans.

⁶⁹ Pièce IN-SCFP-5, p. 16.

⁷⁰ Quoique le Comité Boivin en 1995 optait plutôt pour une médiation non obligatoire.

[82] Les syndicats demandeurs invoquent que cette médiation est indissociable de l'arbitrage de différends, mais ce constat est inexact. La Loi 24 circonscrit ce processus aux articles 4 à 8 dans le cas des policiers et pompiers et en détermine les délais et la portée. Cette section de la loi est distincte des autres et la médiation obligatoire constitue ainsi un processus séparé tant au plan conceptuel que pratique.

[83] Quant aux facteurs de l'article 17 et aux principes directeurs de l'article premier de la loi sous étude, il ne s'agit pas de changement de paradigme. Déjà avant l'entrée en vigueur de la Loi 24, le Code du travail prévoyait trois facteurs à l'article 99.5, soit essentiellement ce que les parties ont appelé l'équité « interne », l'équité « externe » et la situation économique de la province. La preuve a révélé que la partie patronale était insatisfaite de l'importance du facteur de l'équité externe dans les sentences qui s'inspiraient de la décision phare rendue le 1^{er} octobre 1987, par l'arbitre Me François Hamelin, dans le différend entre la *Ville de Charlemagne et la Fraternité des policiers de Charlemagne*⁷¹. Cependant, même si désormais ces facteurs sont plus nombreux, car au nombre de huit, l'équité externe y figure toujours et il n'existe pas de hiérarchie imposée par la loi afin qu'une préférence ou une pondération inégale soit attribuée à l'un ou l'autre de ces éléments. Par ailleurs, je note que tous ces facteurs sont passablement évidents et s'imposent à un décideur raisonnable, comme, par exemple, le paragraphe 17(2) de la loi voulant que le tribunal doive tenir compte des conditions de travail des employés concernés par l'arbitrage. À la lecture de l'article 17 de la Loi 24, on a l'impression que le Législateur a adopté l'aphorisme de Talleyrand : « *Si cela va sans dire, cela ira encore mieux en l'écrivant.* ».

[84] Somme toute, tous ces éléments apparaissent rationnels et la Loi 24 n'impose pas de la sorte à l'arbitre de différend des restrictions qui vont au-delà de ce qui est acceptable au regard des principes d'indépendance et d'impartialité du tribunal. Structurer un exercice d'adjudication n'équivaut pas à l'entraver⁷². En conséquence, je ne peux conclure qu'il existe une atteinte substantielle à la liberté d'association à ce niveau.

[85] Enfin, les syndicats s'insurgent contre l'obligation d'acquitter les honoraires du tribunal d'arbitrage de différends car il s'agit d'une rupture avec le statu quo et une nouveauté importante mise en œuvre par la Loi 24. La preuve révèle ainsi que les

⁷¹ Pièce P-14.

⁷² *Chieu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CSC 3, par. 40-41 et aussi *Kanthasamy c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CSC 61, par. 32.

syndicats se sont vu facturer quelques dizaines de milliers de dollars par les membres des CRD suivant les nouvelles prescriptions législatives et réglementaires.

[86] Or, les frais et honoraires des arbitrages ont toujours constitué un irritant pour les parties⁷³. Pourtant avant l'avènement de la Loi 24, les parties assumaient les honoraires de leurs procureurs et aussi de leurs assesseurs, pour des audiences qui nécessitaient des dizaines sinon des centaines de jours d'instruction et qui s'étiraient pendant des années. Curieusement, les syndicats présentent une preuve très frugale sur ces charges financières passées, mais il ne fait pas de doute qu'elles devaient être considérables puisque la preuve du PGQ démontre des honoraires professionnels (avocats, assesseurs, experts) de plusieurs centaines de milliers de dollars⁷⁴ engagés à l'occasion des arbitrages de différends dans le passé par la partie patronale. Or, le nouveau régime n'admettant pas d'assesseurs et étant circonscrit de façon assez stricte au niveau de délais⁷⁵, il est à prévoir que la facture finale pour les antagonistes risque d'être moins importante que par le passé.

[87] Il ne faut pas oublier non plus qu'il est attendu et normal de devoir assumer les coûts d'un décideur arbitre. C'est la règle en matière d'arbitrage de griefs, prescrite par le Code du travail comme un mécanisme véritable de règlement des conflits pendant la durée de la convention collective. Certaines conventions collectives prévoient même parfois que la partie perdante assume tous les coûts de l'arbitrage. Pourtant les syndicats ne le contestent pas. Ainsi, il apparaît logique que, puisque les syndicats assument déjà les frais et les honoraires d'arbitres de griefs, il en soit de même pour ceux d'un tribunal d'arbitrage de différends dont la sentence entraînera des conséquences globales et, sauf exception, sans doute plus importantes qu'une sentence d'arbitre de griefs. En somme, je ne vois pas en quoi cette variable – alors que l'État tout simplement se désengage et n'offre plus le service gratuit comme auparavant – constitue une atteinte quelconque à la liberté d'association et le droit à la véritable négociation d'une convention collective.

[88] Les syndicats omettent aussi de démontrer, alors que le fardeau de cette preuve d'atteinte substantielle repose sur leurs épaules, en quoi assumer ces nouvelles

⁷³ Les témoins tant des syndicats que du PGQ le qualifient même de « majeur ».

⁷⁴ Les témoignages entendus font état de factures de 500 000 \$ et 760 000 \$ pour la ville de Granby, de 600 000 \$ à 700 000 \$ pour la ville de Québec et souvent aux alentours de 500 000 \$ (témoignage de l'ancien président de l'Association des directeurs de police du Québec) assumés par la partie patronale pour les arbitrages de différends.

⁷⁵ L'article 28 de la Loi 24 indique un délai de six mois pour instruire le dossier et rendre sentence.

obligations financières constitue une entrave car, mettrait par exemple en péril la santé financière des associations accréditées ou minimalement un « *effet négatif important sur le processus de négociation collective* ». La preuve est muette sur les actifs de ces syndicats, sur leurs budgets, sur le partage de la facture entre les syndicats locaux et les associations ou les fédérations ou encore sur l'utilisation des ressources externes ou internes. Dans tous les cas, je ne suis pas convaincu qu'une facture de quelques dizaines de milliers de dollars, dans un cycle de cinq ans, remette en question la viabilité même de la négociation collective ou qu'elle représente pour les associations syndicales un coût qui est susceptible de les dissuader d'avoir recours au mécanisme de règlement des différends. Dans tous les cas, en l'absence de preuve probante à ce sujet, je ne peux me ranger à l'argument des syndicats.

[89] Il est significatif de noter aussi que les parties n'hésitaient pas dans le passé à accepter les taux horaires majorés exigés par les arbitres de différend⁷⁶ excédent le tarif assumé par le gouvernement et partageaient ainsi la facturation additionnelle. Il faut en déduire que les syndicats étaient - et sont sans doute encore - prêts à payer pour pouvoir procéder devant un décideur de qualité, choisi par les parties. En somme, l'argument portant sur les frais et honoraires ne permet pas de prouver qu'il existe une atteinte substantielle à la liberté d'association.

[90] En conséquence, le seul aspect de la Loi 24 qui reste à examiner est la constitution du tribunal d'arbitrage de différends. Selon la nouvelle législation, les conventions collectives des employés municipaux sont désormais déterminées par des arbitres imposés et choisis par le gouvernement, tant au niveau de leur présence sur la liste des arbitres potentiels qu'au niveau de leur nomination dans un différend précis.

[91] Dans un premier temps, il existe une préoccupation reliée à l'indépendance car le comité de sélection comprend trois représentants gouvernementaux sur cinq avec pour résultat que le gouvernement y dispose de la majorité absolue. Ce n'est pas tant la proximité entre le ministre ou le gouvernement et des municipalités qui remet en cause le processus de nomination des personnes aptes, car les liens entre ces entités sont manifestes et évidentes, les municipalités étant des créations du gouvernement provincial. Le problème résulte plutôt du constat que le gouvernement est le bailleur d'une somme importante en faveur des municipalités par des transferts annuels récurrents de

⁷⁶ Les parties citent au moins trois dossiers d'arbitrage de différends.

plusieurs milliards de dollars. En 2014-2015 par exemple, ces transferts s'élevaient à 3,5 milliards de dollars. Le gouvernement possède donc un intérêt certain dans les conséquences ou les effets financiers des conventions collectives applicables dans le secteur municipal. Le choix des personnes aptes à arbitrer les différends pose ainsi un problème à sa source. Autoriser un représentant syndical unique sur ce comité de sélection pour représenter un membership aussi divers que tous les policiers et pompiers municipaux de la province mais qui au final n'aura aucun pouvoir décisionnel, n'étant qu'une voix sur cinq, constitue un mode de représentation factice.

[92] De surcroît, les syndicats, ni à travers leurs associations ou leurs centrales ni au niveau local, ne sont pas consultés et ne peuvent influencer ou contribuer d'aucune façon sur la nomination des arbitres du CRD. Ces derniers sont choisis par les fonctionnaires gouvernementaux à partir de la liste où se trouvent toutes les personnes aptes, choisies, elles aussi par des fonctionnaires gouvernementaux.

[93] Les enseignements de la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *APMO* s'imposent dans un tel cas⁷⁷ :

[72] L'équilibre nécessaire à la poursuite véritable d'objectifs relatifs au travail peut être rompu de maintes façons. Des lois et des règlements peuvent restreindre les sujets susceptibles de faire l'objet de négociation ou imposer des résultats arbitraires. Ils peuvent interdire l'action collective des employés sans offrir de mesures de protection adéquate en compensation et réduire ainsi leur pouvoir de négociation. Ils peuvent rendre impossible la réalisation des objectifs des employés relatifs aux conditions de travail. Ou encore, des lois et des règlements pourraient établir un processus que les employés seraient incapables de contrôler ou d'influencer. Quelle que soit la nature de la restriction, il faut essentiellement déterminer si les mesures en question perturbent l'équilibre des rapports de force entre les employés et l'employeur que l'al. 2d vise à établir, de telle sorte qu'elles interfèrent de façon substantielle avec un processus véritable de négociation collective (*Health Services*, par. 90). (...)

[97] Il ne s'agit pas de trouver le régime « idéal » de négociation collective, mais plutôt un modèle qui offre à l'employé une liberté de choix et une indépendance suffisantes pour exprimer et défendre ses intérêts dans le contexte particulier du milieu de travail en cause. La liberté de choix et l'indépendance n'exigent pas des relations de travail de nature contradictoire; rien dans la *Charte* n'empêche une association d'employés de s'engager librement avec l'employeur dans un type de négociation différent, moins contradictoire et davantage axé sur la collaboration. Cela dit, une véritable négociation collective ne saurait être fondée sur la négation

⁷⁷ Précité, note 40.

des intérêts des employés, lorsqu'ils divergent de ceux de l'employeur, au nom d'un processus « non contradictoire ». Sans égard au modèle, la *Charte* n'autorise pas que la liberté de choix et l'indépendance soient affaiblies jusqu'au point où apparaît une entrave substantielle à l'existence d'un processus véritable de négociation collective. La désignation d'agents négociateurs et l'établissement d'un cadre de négociation collective ne porteraient donc pas atteinte à l'al. 2d) si la structure qui est créée reste à l'abri de l'ingérence de l'employeur, demeure sous le contrôle des employés et offre à ces derniers une liberté de choix suffisante quant aux objectifs qu'ils entendent poursuivre au sujet de leurs conditions de travail.

(Le Tribunal souligne)

[94] Cette analyse est parfaitement transposable à l'espèce sous étude. C'est aussi la conclusion à adopter en s'appuyant sur les commentaires du juge Morissette, qui tout récemment, résume ainsi l'état du droit et les principes applicables à l'interprétation de l'alinéa 2d) de la Charte dans l'arrêt *Procureur général du Québec c. Les avocats et notaires de l'État québécois*⁷⁸:

[12] (...) Il faut privilégier une analyse et une approche plus téléologique et contextuelle, le contexte d'ensemble étant que la négociation collective est depuis très longtemps reconnue comme un aspect fondamental de la vie de la société canadienne et qu'elle vise un certain objectif. « La question de l'existence d'une atteinte substantielle doit être tranchée selon le contexte de chaque cas d'espèce, compte tenu de l'importance des sujets visés pour l'activité collective et de la manière dont la mesure a été mise en œuvre. » L'activité associative en cause doit être considérée « dans son contexte global et en fonction de son histoire » de même que « dans le contexte particulier du milieu de travail en cause ».

(Références omises)

[95] En appliquant cette approche contextuelle et téléologique dans son contexte à la fois global et particulier en ce qui concerne les policiers et pompiers municipaux, il est manifeste que le retrait de toute faculté de choisir la personne qui déterminera la « loi des parties », soit la convention collective et donc toutes les conditions de travail, constitue une entrave substantielle à la liberté d'association.

⁷⁸ Précité, note 45.

[96] Même si au niveau conceptuel le même constat s'impose en ce qui concerne l'arbitrage de différends des employés autres que les policiers et pompiers municipaux, deux motifs dirimants m'empêchent d'arriver à cette même conclusion.

[97] Tout d'abord, il est incontestable que ces autres salariés disposent toujours du droit de grève et donc il n'est pas question d'un quelconque mécanisme de substitution à ce droit afin de faire valoir la liberté d'association. Ensuite, l'arbitrage de différends dans le cas de ces employés est facultatif en ce qu'il ne peut être déclenché que de concert avec la partie patronale⁷⁹. Ainsi, ce mode de résolution ne représente dans cette dynamique qu'une des avenues possibles de régler le conflit et de déterminer le contenu de la convention collective, une avenue de surcroît consensuelle et qui de ce fait ne peut constituer une entrave substantielle.

[98] Par ailleurs, j'ouvre une parenthèse pour souligner que les syndicats demandeurs ont administré de la preuve portant sur l'incompétence et le manque de professionnalisme flagrant de certains arbitres à l'aide de deux cas particuliers. Ils me demandent d'en inférer qu'il s'agit d'un effet inévitable du processus de nomination vicié prévu à la Loi 24. Cette tentative de démonstration ne convainc pas. D'une part, toutes les parties s'entendent pour dire que d'autres arbitres de la liste sont tout à la fois compétents et professionnels et, d'autre part, il existe des mesures, comme des demandes de récusation ou des recours judiciaires, permettant de corriger ou rectifier la situation et dont les parties s'en sont d'ailleurs prévaluées avec succès dans les cas invoqués.

[99] Cela dit, au risque de redite, il est difficile de trouver une entrave plus importante que celle de ne pas pouvoir participer au processus menant au choix du décideur de la convention collective, toujours en ayant à l'esprit « *une analyse et une approche plus téléologique et contextuelle* »⁸⁰. Il est par ailleurs manifeste qu'il n'y a pas lieu de faire la comparaison avec un contexte purement judiciaire où les parties décident de s'en remettre à la justice et devant un magistrat nommé selon bonne conduite ou devant un tribunal administratif alors que l'État fournit un décideur dans un litige spécifique. En effet, il ne s'agit pas ici de déterminer les droits et obligations des parties dans un contexte de litige et d'intérêts opposés ou de « donner à chacun le sien ».

⁷⁹ Article 44 de la Loi 24.

⁸⁰ *Procureur général du Québec c. Les avocats et notaires de l'État québécois*, 2021 QCCA 559, par. 12.

[100] En matière d'arbitrage de différends obligatoire, il s'agit tout au contraire d'un mécanisme de négociation par excellence, de la clef de voûte des rapports collectifs du travail dans le modèle wagnérien et lequel, par définition, est le résultat d'un exercice de discussions, tractations et échanges. Les parties ne font pas appliquer ou exécuter leurs droits mais procèdent à leur création. Ainsi, si un tel arbitrage doit constituer un substitut adéquat au droit de grève, encore faut-il que les syndicats puissent y participer réellement au stade du choix du décideur. Dans l'état actuel de la situation et vu la Loi 24, les syndicats demandeurs sont privés de ce droit et ne peuvent influencer sur ce plan, ce qui rompt l'équilibre des rapports de force et constitue ainsi une entrave substantielle à la liberté d'association.

3.4. Justification de l'atteinte

[101] Les droits et libertés fondamentaux n'étant pas absolus, une atteinte à la liberté d'association peut être justifiée suivant l'article premier de la Charte. Le test applicable⁸¹ est constitué par une analyse en deux étapes d'inégale profondeur. Tout d'abord, le critère de l'objectif urgent et réel est de savoir si l'objectif de la mesure attentatoire est suffisamment important pour justifier en principe une restriction des droits et libertés garantis par la Constitution⁸². Une fois ce critère satisfait, à la seconde étape, la partie qui invoque l'article premier de la Charte doit alors démontrer que les moyens choisis sont raisonnables et que leur justification peut se démontrer. Cela nécessite l'application d'un critère de proportionnalité, lequel comporte lui-même trois éléments : premièrement, les mesures adoptées doivent être soigneusement conçues pour atteindre l'objectif en question. Elles ne doivent être ni arbitraires, ni inéquitables et elles doivent avoir un lien rationnel avec l'objectif déterminé. Deuxièmement, une fois un tel lien rationnel établi, le moyen choisi doit être de nature à porter le moins possible atteinte au droit ou à la liberté en question. Troisièmement, il doit y avoir proportionnalité entre les effets des mesures restreignant un droit ou une liberté garantis par la Charte et l'objectif reconnu comme suffisamment important⁸³.

⁸¹ *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103, p. 138-39. Voir au même effet : *Frank c. Canada (Procureur général)*, 2019 CSC 1, paragr. 38

⁸² *RJR-MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1995] 3 R.C.S. 199, paragr. 143

⁸³ *Procureur général du Canada c. Union of Canadian Correctional Officers — Syndicat des agents correctionnels du Canada - CSN (UCCO-SACC-CSN)*, 2019 QCCA 979.

[102] Cette défense place le fardeau sur les épaules du gouvernement qui doit motiver une atteinte à une liberté fondamentale. C'est un fardeau qui n'est pas banal et qui ne doit pas le devenir⁸⁴. Plus particulièrement, cette défense est encore plus difficile à l'égard d'un motif de justification qui porte sur des restrictions budgétaires⁸⁵. Cependant, il est acquis que les tribunaux ne doivent pas s'immiscer dans des choix politiques et se substituer au législateur⁸⁶.

- ***L'objectif urgent et réel ou suffisamment important***

[103] La Loi 24 indique à son article premier :

1. La présente loi vise à assurer, dans le processus de détermination des conditions de travail des salariés du secteur municipal, la prise en compte des attentes collectives de ces salariés et des impératifs d'une gestion efficace et efficiente des ressources financières destinées à la prestation des services publics.

[104] Les mêmes propos, ayant trait à la saine gestion des finances municipales, se retrouvent dans les *Notes explicatives* de la Loi 24. Essentiellement, il est question de modifier par cette législation les règles applicables à la négociation collective et au règlement de différends afin de concilier les « *attentes* » des salariés avec la « *gestion efficace et efficiente* » des finances publiques municipales.

[105] Or, il s'avère en effet que le processus de négociation collective et d'arbitrage de différends qui touche les policiers et pompiers est depuis passablement longtemps un sujet de réflexion et d'analyse. C'est ainsi que le Québec a connu entre 1980 et 2013, sept comités ou groupes de travail qui se sont penchés sur cette question (parmi d'autres ou de façon particulière) et qui ont produit, pour la plupart, des rapports à ce sujet⁸⁷ :

- Le Comité Larouche;
- La Commission Parizeau;
- La Commission Beaudry;
- Le Comité Lemieux;

⁸⁴ *Singh c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177.

⁸⁵ *Terre-Neuve (Conseil du Trésor) c. N.A.P.E.* [2004] 3 R.C.S. 381.

⁸⁶ *Alberta c. Hutterian Brethren of Wilson Colony*, 2009 CSC 37; *McKinney c. Université de Guelph*, [1990] 3 R.C.S. 229; *M c. H.*, [1998] 1 R.C.S. 877; *RJR- MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, précité, note 82.

⁸⁷ Pièces P-5 à P-12.

- Le Comité Gabrièle;
- Le Comité Boivin;
- Le Rapport du ministère du Travail en juin 1999;
- Le Comité Thérien-Morency.

[106] Au-delà des constats et des conclusions de chacun de ces groupes de travail, il est indéniable qu'un tel répertoire d'études et d'analyses démontre bien l'existence d'un problème sérieux. La plupart de ces rapports soulignent des difficultés au niveau de la durée, l'efficacité toute relative et enfin, les coûts astronomiques des arbitrages des différends dans ces secteurs. On y ajoute parfois la question de la rémunération inadéquate, car trop basse, des arbitres de différends.

[107] Par ailleurs, la preuve que je retiens, car elle est non contredite, crédible et fiable, démontre que la masse salariale constitue la dépense la plus importante dans les municipalités québécoises et atteint même parfois la moitié du budget total. De plus, la comparaison statistique indique qu'en 2000, les salariés municipaux touchaient une rémunération annuelle globale d'environ 24 % plus élevée que celle d'un emploi similaire dans la fonction publique provinciale. Malgré cette différence considérable, l'écart favorable aux salariés municipaux non seulement se maintient mais augmente pour atteindre presque 40 % en 2015.

[108] De plus, en novembre 2014, la Commission Robillard (Commission de révision permanente des programmes) a conclu que l'augmentation des transferts du gouvernement du Québec vers les municipalités, était insoutenable. Cette augmentation a atteint 8,2 % au cours de la période de 2007-2012, alors que les dépenses gouvernementales ont accusé quant à elles une augmentation annuelle moyenne de 3 % et que les dépenses municipales ont connu pendant cette même période un accroissement de 5,8 %. Cette Commission attribue cette situation « (...) en bonne partie à l'augmentation de la rémunération versée aux employés municipaux »⁸⁸ puisque la progression moyenne annuelle de salaires des employés municipaux a été de 6,5% (4,7 % des salaires et 12,9 % des charges sociales), alors que l'augmentation des effectifs était limitée à 1,3 % en moyenne par année.

⁸⁸ D-24, p. 51.

[109] Les tentatives des syndicats de remettre en question ces constats et d'y apporter des explications diverses au moyen de contre-interrogatoires échouent⁸⁹, car les chiffres de l'Institut de la statistique du Québec sont inattaquables.

[110] En conclusion, il s'agit, pour des raisons budgétaires, mais aussi afin d'atteindre la paix industrielle par des négociations et arbitrages véritables et efficaces, d'un objectif urgent et réel. Ce but est suffisamment important pour justifier une entrave à la liberté d'association puisque l'objectif général de la Loi 24 est d'assurer que les obligations financières des municipalités soient reflétées dans le régime municipal de relations de travail.

- ***Le lien rationnel***

[111] La première étape de l'analyse de proportionnalité vise à assurer qu'il existe un lien rationnel entre les moyens adoptés dans la Loi et les objectifs qu'elle poursuit. Le fardeau du gouvernement à cette étape n'est pas particulièrement difficile à assumer. Essentiellement, il suffit à la défense de démontrer que le gouvernement avait des motifs raisonnables de croire à l'existence d'un tel lien. Les tribunaux, dans le cadre de l'examen de cette partie du test, peuvent faire appel à la raison et à la logique⁹⁰.

[112] Comme la Cour suprême l'indique dans *Toronto Star Newspapers*⁹¹, il ne s'agit pas à ce stade de l'analyse de démontrer que la limitation contribue effectivement à la réalisation de l'objectif, mais plutôt qu'elle peut contribuer à celle-ci :

[25] Le volet suivant du test de l'arrêt Oakes requiert un examen du lien rationnel entre les moyens utilisés et les objectifs poursuivis par le législateur. "Le gouvernement doit démontrer qu'il est raisonnable de supposer que la restriction peut contribuer à la réalisation de l'objectif, et non qu'elle y contribuera effectivement". En l'absence de preuve scientifique ou empirique concluante concernant le lien, on peut établir l'existence d'un lien rationnel sur le fondement de la raison et de la logique.

(Références omises)

⁸⁹ Dans le scénario le plus favorable aux syndicats, si on retenait uniquement le témoignage de Patrice Gauthier de l'ISQ, l'écart de rémunération serait de 20 %.

⁹⁰ *RJR- MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, précité, note 82, par 156; Cf. P.W. HOGG, *Constitutional Law of Canada*, Fifth Edition Supplemented, vol. 2, chap. 40, p. 38-36.

⁹¹ *Toronto Star Newspapers Ltd. c. Canada*, 2010 CSC 21.

[113] Ces mêmes commentaires s'appliquent en matière de relations du travail⁹².

[114] Ici, ce lien rationnel entre les moyens choisis en adoptant la Loi 24 et les objectifs poursuivis par le législateur est manifeste; les municipalités constituent une catégorie d'employeurs particulière, avec une réalité différente de celle d'un employeur du secteur privé ou d'un employeur strictement gouvernemental ou public. En face de l'explosion des salaires des employés du secteur municipal, le gouvernement change les modalités applicables à la négociation et à la conclusion de leurs contrats de travail collectifs incluant la détermination de leur rémunération.

[115] D'ailleurs, les syndicats demandeurs (et intervenants) ne contestent pas véritablement que ce critère soit satisfait, car ils indiquent dans l'argumentation écrite : « 52. Cela a donc pour effet de restreindre le débat au critère de l'atteinte minimale. » en suivant en cela, avec raison, les motifs de la Cour suprême du Canada dans *Saskatchewan Federation of Labour*⁹³.

- ***L'atteinte minimale***

[116] À cette étape, il s'agit de vérifier si les dispositions en cause portent atteinte le moins possible à la liberté d'association, ce qui revient à déterminer si la mesure législative est soigneusement calibrée afin que l'atteinte à la liberté d'association ne dépasse pas ce qui est nécessaire⁹⁴.

[117] Certes, le gouvernement n'est pas tenu de recourir au moyen le moins attentatoire possible pour réaliser son objectif, mais celui qu'il choisit doit se situer à l'intérieur d'une gamme de mesures alternatives⁹⁵. Ce critère de l'atteinte minimale est respecté dès lors que la solution retenue fait partie du spectre de celles qui sont raisonnablement défendables⁹⁶. Aussi, il n'y a pas lieu d'intervenir même s'il est possible d'imaginer un moyen à la fois plus adéquat et moins attentatoire de remédier au problème réel et urgent⁹⁷. En effet, les juges ne doivent pas jouer aux apprentis sorciers en se substituant

⁹² *Association de la police montée de l'Ontario c. Canada (Procureur général)*, précité, note 40; *Health Services and Support - Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, précité, note 35, par. 148.

⁹³ Précité, note 43, par. 79-80.

⁹⁴ *RJR-MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, précité, note 82, par. 160.

⁹⁵ *Association de la police montée de l'Ontario c. Canada (Procureur général)*, précité, note 40, par. 149.

⁹⁶ *Saskatchewan (Human Rights Commission) c. Whatcott*, 2013 CSC 11, par. 101.

⁹⁷ *Montréal (Ville) c. 2952-1366 Québec inc.*, 2005 CSC 62, par. 94.

à la Législature et dans la quiétude du délibéré échafauder des lois sur mesure selon leur propre conception des besoins et des moyens de la société.

[118] De plus, il ne s'agit pas ici de la protection des droits et libertés fondamentaux individuels lorsque attaqués par l'État dans une dynamique unilatérale. Or, dans les domaines sociaux, économiques ou politiques d'intérêt public ou de finances publiques où le législateur doit concilier des intérêts différents afin de choisir une politique parmi plusieurs qui pourraient être acceptables, les tribunaux doivent faire preuve d'une plus grande retenue face aux choix du législateur en raison du principe de la séparation des pouvoirs, sur le plan purement philosophique, et aussi vu sa position privilégiée pour faire ces choix, sur le plan pratique⁹⁸. C'est le cas en l'instance alors que la question des relations de travail dans le secteur municipal, dans le contexte de la protection de la sécurité de la population laquelle relève des policiers et pompiers, est manifestement polycentrique.

[119] Ces principes étant exposés, il m'apparaît que les dispositions portant sur la constitution et la formation des CRD ne satisfont pas ce critère et que l'atteinte est plus que minimale. Alors que dans le régime antérieur, les syndicats pouvaient s'entendre avec l'employeur sur l'identité de l'arbitre de différend et disposer d'un assesseur sur le panel, ils ne bénéficient plus de ces droits.

[120] Il faut rappeler qu'avant 2016 et pendant des décennies, les parties patronales et syndicales disposaient d'une importante voix au chapitre et l'égalitarisme était la norme voire la règle. Tout d'abord, à travers un organisme paritaire⁹⁹, les représentants des associations patronales et syndicales d'envergure s'entendaient sur une liste des arbitres de grief pour une période déterminée et le gouvernement procédait à la nomination des personnes faisant l'objet du consensus. La liste des arbitres de différend était constituée à partir de cette liste des arbitres de grief, et dans les deux cas, tant les représentants des associations patronales que syndicales jouissaient d'un droit de veto sur l'identité des arbitres choisis.

⁹⁸ *Frank c. Canada (Procureur général)*, 2019 CSC 1, par. 66; *Québec (Procureur général) c. A.*, 2013 CSC 5, par. 442-447; *Alberta c. Hutterian Brethren of Wilson Colony*, précité, note 86, par. 35, 37 et 53; *Chaoulli c. Québec (Procureur général)*, 2005 CSC 35, par. 95; *Libman c. Québec (Procureur général)*, [1997] 3 R.C.S. 569, par. 59. *Procureur général du Canada c. Union of Canadian Correctional Officers — Syndicat des agents correctionnels du Canada - CSN (UCCO-SACC-CSN)*, 2019 QCCA 979, par. 72.

⁹⁹ Le Conseil consultatif du travail et de la main d'œuvre.

[121] Ensuite, de façon plus particulière, en cas d'échec de la négociation collective concernant une unité d'accréditation donnée, l'arbitre désigné pour disposer du différend était choisi encore une fois de manière paritaire par les parties directement concernées par le différend ou, à défaut d'entente, nommé par le ministre du travail, d'habitude à tour de rôle, à même toujours la même liste. Les arbitres étaient des professionnels de l'arbitrage dans le domaine des relations du travail et en pratique, exerçaient leur profession de façon exclusive. Toutes ces protections, choix et droits n'existent plus depuis l'avènement de la Loi 24.

[122] Selon la preuve présentée, les CRD sont choisis un peu au hasard, en fonction de la géographie et de la disponibilité et la seule contrainte véritable consiste à voir un avocat comme président et une composition permettant de disposer de compétences en relations de travail, en matière municipale et en matière économique. Ces arbitres ne possèdent pas nécessairement d'expertise ni de connaissances du milieu de travail propre aux policiers et pompiers. Cette lacune aurait pu à la limite être comblée éventuellement par des assesseurs nommés par les parties mais les CRD en sont dépourvus.

[123] La démonstration ci-dessus portant sur l'atteinte à la liberté d'association s'applique aussi à l'analyse de ce critère. Au risque de redondance, l'atteinte est substantielle et ne se situe pas dans le spectre de ce qui est concevable, mais bien au-delà. Il est d'ailleurs significatif de noter que tous les rapports des groupes de travail et des commissions évoqués ci-dessus¹⁰⁰ et qui ont identifié les divers problèmes affectant la négociation collective chez les policiers et pompiers municipaux, le processus de désignation paritaire et l'identification des personnes aptes à remplir la fonction d'arbitre de différend n'a jamais été bougé de son socle. Il s'agit d'un élément important à prendre en considération qui me convainc que cet aspect ne constitue pas un problème, n'ayant pas été identifié comme tel par les spécialistes du domaine depuis plus de quarante ans.

[124] Ne faisant pas partie de la gamme des mesures alternatives raisonnables, la constitution des listes des personnes aptes et le mode de formation des CRD dépasse ce qui est nécessaire et ne satisfait pas le critère de l'atteinte minimale.

¹⁰⁰ *Supra*, paragraphe 105.

- ***La proportionnalité entre les effets de la mesure restreignant la liberté d'association et l'objectif urgent et réel***

[125] À la dernière étape du test, il s'agit de déterminer si les effets salutaires de ces dispositions de la Loi 24 l'emportent sur les effets néfastes de l'atteinte à la liberté d'association qu'elle comporte.

[126] Ici, les inconvénients ne sont pas négligeables. Être placé devant des conditions de travail fixées pour une période d'au moins cinq ans sans qu'on puisse d'aucune façon influencer sur le choix du décideur, c'est enlever aux syndicats un élément de négociation capital.

[127] Par ailleurs, il se profile dans ce dossier une certaine faille logique dans la position du PGQ : d'une part, il avance que la Loi 24 vise à mettre fin au laisser-aller sur le plan financier et permettra de limiter les impacts négatifs et les augmentations salariales trop importantes et d'autre part, il plaide que le nouveau mécanisme de règlement de différends est indépendant et impartial. Ces deux positions peuvent apparaître mutuellement exclusives. Comment en effet concilier la volonté de contrôler davantage la question de la rémunération des employés municipaux avec le constat que les décideurs, en cas de conflit insoluble car non réglé par la négociation collective, sont libres de déterminer les conditions de travail tant normatives que monétaires. La réponse à cette interrogation se retrouve sans doute dans la liste de facteurs à prendre en considération et des principes directeurs de la Loi 24 mais la constitution de la liste des personnes aptes et la formation des CRD est alors hors de proportion avec les objectifs.

[128] Il ne s'agit pas en l'espèce de la simple révision d'un processus existant, mais de la redéfinition complète de l'arbitrage de différends chez les policiers et pompiers, une «réforme majeure» selon l'UMQ, qui a très bien accueilli la Loi 24, comme en témoignent les propos de son président de l'époque¹⁰¹ :

C'est une réforme majeure attendue depuis des décennies. Une réforme citoyenne qui reconnaît les municipalités comme des gouvernements de proximité en rééquilibrant le rapport de force dans le cadre des négociations des conventions collectives de leurs employés. Ce projet de loi est important et structurant pour

¹⁰¹ Pièce P-3.

l'avenir, car il est adapté à la réalité du 21^e siècle. Le nouveau régime d'arbitrage pour les policiers et pompiers et de médiation pour les autres employés proposé par le ministre nous permettra d'atteindre notre objectif de respecter la capacité de payer des contribuables. C'est ce qui est le plus important et je remercie le ministre Coiteux d'avoir livré cet engagement pris envers le monde municipal par son gouvernement.

[129] C'est aussi l'avis de ministre Coiteux qui a renchéri dans un communiqué paru à la même date¹⁰² :

Dans l'Accord de partenariat avec les municipalités pour la période 2016-2019, le gouvernement s'était engagé à revoir le cadre de négociation des conditions des relations de travail afin de refléter un équilibre entre la juste négociation et les citoyens. Le projet de loi déposé aujourd'hui constitue une réponse ferme à cet engagement. (...)

Pour la première fois de l'histoire du Québec, un projet de loi viendrait reconnaître qu'une municipalité a des caractéristiques qui lui sont propres et qu'ainsi elle ne doit pas être vue comme une entreprise privée. Ainsi, les processus doivent tenir compte de ces caractéristiques dans un contexte où les élus sont redevables devant leurs contribuables et qu'ils doivent respecter la capacité de payer des citoyens.

[130] J'en déduis que les parties défenderesses elles-mêmes reconnaissent un lien de cause à effet entre la Loi 24, le nouveau mécanisme de règlement des différends et les préoccupations budgétaires. Avançant jusqu'au bout de cette logique, on pourrait penser que la Loi 24 met en œuvre un processus permettant d'atténuer les dépenses de la rémunération dans le secteur municipal au niveau des policiers et pompiers en contrôlant davantage le processus décisionnel et en limitant les augmentations salariales potentielles.

[131] Or, tel que déjà mentionné, la nouvelle approche prescrite par la Loi 24 enlève aux syndicats un attribut fondamental de la liberté d'association et ce, de façon disproportionnée par rapport aux objectifs de la législation. Ceux-ci pourraient être atteints en permettant aux parties de continuer de participer à la détermination des candidats possibles et à la nomination du tribunal d'arbitrage de différends, comme cela se faisait auparavant tout en guidant la discrétion juridictionnelle à l'aide de huit facteurs et les principes directeurs de la Loi 24.

¹⁰² Pièce P-4.

[132] En somme, la Loi 24 ne fournit pas un mécanisme véritable de remplacement du droit de grève, car ses dispositions traitant de la nomination des membres des CRD constituent une entorse substantielle à la liberté d'association qui n'est pas justifiée, puisqu'elle ne répond pas aux critères de l'atteinte minimale et de la proportionnalité.

3.5. Droit international et la sociologie du droit

[133] Étant donné la conclusion portant sur l'invalidité des certains articles de la Loi 24, il devient superflu de traiter de ces aspects. En effet, la Charte permet de déclarer les dispositions à l'étude inconstitutionnelles. Quant aux autres, ni le droit international ni la sociologie du droit ne permettent pas de les remettre en question. D'ailleurs, les syndicats demandeurs n'ont pas insisté sur ces aspects de la preuve ni dans leur plaidoirie écrite ni dans leur présentation orale. Toutefois, étant donné la présence de ces éléments, il est opportun d'en traiter brièvement.

[134] Il est utile de rappeler que la sociologie du droit est l'étude des sociétés et des interactions sociales entre les hommes¹⁰³. Pour Kelsen¹⁰⁴, l'objet de la sociologie du droit est l'étude du comportement humain qui s'adapte à une norme, au motif que la personne considère cette norme comme valide et conclut que ce sont les attitudes et les réactions qui intéressent la sociologie du droit.

[135] En l'instance, tous les témoins des syndicats demandeurs insistent sur le caractère inacceptable de la Loi 24 dans la plupart de ses aspects. Le professeur Coutu souligne aussi l'importance de la confiance des parties dans le processus de désignation

¹⁰³ Max WEBER, *Économie et société*, vol. 2 « L'organisation et les puissances de la société dans leur rapport avec l'économie », Paris, Pocket, 1995, par. 181 :

Quand on parle de « droit », d'« ordre juridique », de « règle de droit », on doit être particulièrement attentif à distinguer les points de vue juridique et sociologique. Le juriste se demande ce qui a valeur de droit du point de vue des idées, c'est-à-dire qu'il s'agit pour lui de savoir quelle est la signification, autrement dit le sens normatif qu'il faut attribuer logiquement à une certaine construction de langage donnée comme norme de droit. Le sociologue se demande en revanche ce qu'il en advient en fait dans la communauté : en effet, la chance existe que les hommes qui participent à l'activité communautaire, et parmi eux surtout ceux qui détiennent une dose socialement importante d'influence effective sur cette activité communautaire, considèrent subjectivement que certaines prescriptions doivent être observées et se comportent en conséquence, c'est-à-dire qu'ils orientent leur activité conformément à ces prescriptions.

¹⁰⁴ Hans KELSEN, *Théorie générale du droit et de l'État*, Bruxelles & Paris, Bruylant & L.G.D.J., 1997, p. 175. Kelsen, dans son fameux exemple sur le percepteur d'impôt, le brigand et l'ami qui réclament tous une même somme d'argent d'une personne, souligne justement la distinction entre l'approche juridique et sociologique de la situation.

des arbitres du différend. Se prononçant en sociologie du droit et en droit international du travail, il opine que la Loi 24, et notamment le processus de médiation obligatoire, les CRD et les facteurs décisionnels, est en porte-à-faux avec les prescriptions applicables dans ces deux domaines. Quoique cette preuve soit non contredite, son incidence est toute relative et même très limitée sur l'issue du dossier. Voyons donc tour à tour l'influence de la sociologie du droit et du droit international en l'instance.

[136] Le rôle des tribunaux dans le cadre d'une analyse de la constitutionnalité d'une disposition est uniquement d'assurer une protection contre les empiètements sur des valeurs fondamentales et non de corriger ou de vérifier des décisions ayant trait aux questions de politique sociale¹⁰⁵. Bien qu'un témoin crédible et fiable puisse affirmer de façon très convaincante qu'une loi n'est pas légitime, cela n'influera pas véritablement sur le travail du tribunal et notamment sur l'étude de la constitutionnalité selon les tests prescrits. Les conclusions portant sur la validité sociale, l'acceptabilité ou encore la légitimité font appel à des fonctions autres que judiciaires et il est douteux qu'un juriste, aussi compétent soit-il, puisse conclure et se prononcer de façon péremptoire sur les valeurs sociales, souvent contradictoires. Le fameux commentaire du juge Cardoso m'apparaît toujours d'actualité¹⁰⁶ :

Ce juge, même quand il est libre, ne l'est pas encore complètement. Il ne doit pas innover selon son bon plaisir. Il n'est pas un chevalier errant, poursuivant à son gré son propre idéal de beauté ou de bonté. Il doit s'inspirer de principes consacrés.

[137] Bref, il y a un monde de différence entre appliquer des principes reconnus à des cas nouveaux ou arriver à des conclusions nouvelles à partir de principes de droit admis et s'employer à détourner ou subordonner ces derniers à des concepts de justice subjective, de nécessité ou de commodité sociales¹⁰⁷.

[138] En appliquant ces constats, je note que les assertions propres à la sociologie du droit présentées par les syndicats demandeurs ne permettent pas en l'instance de

¹⁰⁵ *R. c. Chouhan*, 2021 CSC 26, par. 84 : « (...) Les tribunaux ne peuvent intervenir que lorsque le régime contesté porte atteinte à des droits fondamentaux, et non lorsqu'ils sont en désaccord avec une décision de principe du Parlement (...) ».

¹⁰⁶ Dans *The Nature of the Judicial Process*, (1921), tel que cité par le juge Dickson dans *Harrison c. Carswell*, [1976] 2 RCS 200, p. 218.

¹⁰⁷ *Harrison c. Carswell*, [1976] 2 RCS 200, p. 219. Il faut ajouter que notre droit n'admet pas les thèses de Duguit voulant que la règle de droit découle de la réalité sociologique et qu'elle lui serait ainsi subordonnée.

modifier les conclusions ci-dessus, bien qu'elles soutiennent la détermination portant sur l'invalidité constitutionnelle du processus de désignation des CRD.

[139] Le recours au droit international connaît aussi des limites. D'abord, il n'y a pas lieu de remettre en cause d'aucune façon la supériorité du droit national ou interne sur le droit international et la hiérarchie des normes que nous connaissons place le droit international comme une source secondaire. En effet, le droit international ne permet que d'interpréter des dispositions en cause de façon harmonieuse avec les engagements internationaux du Canada et du Québec au motif de la présomption que le législateur est censé ne pas vouloir légiférer d'une manière inconciliable avec ses obligations internationales¹⁰⁸.

[140] Ensuite, à la réflexion, il s'agit d'un exercice peu démocratique, car on substitue à la législature la volonté de l'exécutif, qui décide s'il y a lieu de négocier, souscrire ou participer à un tel ou autre pacte ou accord international. Cet exercice est d'autant moins démocratique que ces traités – le professeur Coutu réfère aux Conventions 87 et 98 – bien que ratifiés¹⁰⁹ par le Canada ne sont pas pour autant transposés en droit interne¹¹⁰. On peut même avancer que dans ce cas il n'y a pas lieu d'en tenir compte, car justement le pouvoir législatif aurait refusé ou minimalement omis de le faire. Une telle décision représenterait plus fidèlement l'état du droit au Canada que le geste unilatéral de l'exécutif.

[141] Il est vrai que ces Conventions 87 et 98 sont citées par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Saskatchewan*¹¹¹ et la démonstration qu'en fait la juge Abella dans cet arrêt est certes impressionnante, car, au-delà des traités et accords, elle y fait référence à la loi française, la doctrine allemande et la jurisprudence israélienne. Cependant, même la juge Abella est obligée de reconnaître que tous ces pays et tous ces instruments internationaux ne sont pas visés par le modèle Wagner, tel que nous le

¹⁰⁸ *GreCon Dimter inc. c. J.R. Normand inc.*, 2005 CSC 46.

¹⁰⁹ Il existe une pléthore de gestes que le Canada peut poser en ce qui concerne les instruments internationaux ; il peut les signer, ratifier, accepter, adhérer, approuver, etc... Cependant toutes ses actions, si elles ne sont pas traduites en droit interne, ne créent pas pour autant des droits et des obligations, incluant les rapports collectifs du travail dans le secteur municipal.

¹¹⁰ Aucune preuve n'indique non plus si le Québec est partie prenante à ces Conventions alors que la matière en litige est de compétence provinciale. Quant à l'aspect purement juridique, portant sur les engagements internationaux du Québec dans son champ de compétences exclusif qui découlerait d'un engagement international du Canada, les parties n'en ont pas traité et il n'est donc pas opportun de s'y attarder.

¹¹¹ Para. 62 à 78. Il faut ajouter cependant que la Convention 98 ne s'applique pas aux policiers.

connaissions depuis près d'un siècle, et qui s'impose dans les rapports collectifs du travail au Canada. Ainsi, il ne faut pas occulter le fait que dans certains de ces pays l'appartenance aux syndicats est volontaire, que dans la même unité d'accréditation (tel que nous décrivons ce concept), les salariés peuvent être syndiqués auprès de diverses associations ou ne pas être syndiqués du tout, que la grève est permise ou tolérée pratiquement en tout temps, etc. Ces différences sont énormes et militent toutes contre l'importation sans nuances du droit étranger au Canada ou plutôt contre l'importation d'un élément particulier ou unique, tout en faisant abstraction de l'architecture globale applicable au domaine des relations du travail.

[142] À titre d'exemple, l'argument voulant qu'il y ait lieu de reconnaître le droit de grève au Canada comme une composante de la liberté d'association puisque de nombreux pays ont expressément intégré ce droit à leur Constitution (la juge Abella cite à ce propos la France, l'Italie, le Portugal, l'Espagne ou encore l'Afrique du Sud) peut aussi aisément servir à démontrer justement le contraire puisque le Canada ne l'a pas fait.

[143] Enfin, en ce qui concerne les décisions rendues par le Comité des libertés syndicales, il s'avère qu'elles le sont sur dossier seulement et dans un contexte inconnu. Dans un tel cas, les conclusions (ou les recommandations) n'imposent certainement pas leur autorité à nos tribunaux.

[144] Bref, le droit international peut soutenir une interprétation législative, mais ne peut remplacer la législation locale applicable et les principes découlant des autorités en vertu de la règle du *stare decisis*. À coup sûr, il ne peut pas ouvrir la porte à une interprétation différente de la loi que celle résultant de l'application de la méthode moderne.

[145] En somme, tant la sociologie du droit que le droit international présentent peu d'intérêt pratique pour un tribunal d'instance, même s'ils permettent à l'occasion aux tribunaux d'appel et notamment à la Cour suprême du Canada de valider leurs opinions à titre d'arbitre des valeurs sociales ou morales. Dans tous les cas, les enseignements relevant de ces domaines ne peuvent se substituer à une analyse rigoureuse du droit interne, de l'autorité du précédent, du principe de la séparation des pouvoirs et de la primauté de la Constitution.

4. REDRESSEMENT APPROPRIÉ

[146] Se pose maintenant la question des effets de la conclusion d'invalidité constitutionnelle. En fonction de la véritable question en litige et qui porte sur le mécanisme de substitution au droit de grève, je conclus que l'arbitrage obligatoire de différends par les CRD, ne constitue pas une atteinte minimale ni proportionnelle à la liberté d'association protégée par le paragraphe 2d) de la *Charte canadienne*.

[147] Or, conformément au principe de la séparation des pouvoirs, les tribunaux ne peuvent ni ne doivent intervenir que dans la stricte mesure de ce qui est nécessaire afin de mettre fin à l'illégalité causée par l'inconstitutionnalité en appliquant la doctrine de la « dissociation »¹¹² :

Les tribunaux ont recours à la dissociation de façon à s'ingérer le moins possible dans les lois adoptées par le corps législatif. En règle générale, lorsque seulement une partie d'une loi ou d'une disposition viole la Constitution, il est logique de déclarer inopérante seulement la partie fautive et de maintenir en vigueur le reste du texte.

[148] Le redressement est aussi et surtout fonction du motif d'invalidité constitutionnelle. En l'instance, il y a lieu d'appliquer les enseignements de la Cour suprême du Canada qui préconise ce qui suit¹¹³ :

Lorsqu'une loi ne satisfait pas au deuxième ou au troisième élément du critère de la proportionnalité, ou aux deux, on dispose d'une plus grande latitude pour déterminer quelles sont les dispositions incompatibles. Par exemple, si le texte législatif ne satisfait pas au critère parce qu'il n'est pas conçu de façon à porter le moins possible atteinte au droit ou à la liberté ou parce que ses effets sont disproportionnés à son objectif, on pourrait déterminer que l'incompatibilité consiste dans les dispositions non incluses dans la loi qui permettraient qu'elle soit bien conçue ou éviteraient que son effet soit disproportionné. Dans la logique du raisonnement exposé, cette incompatibilité pourrait être déclarée inopérante de sorte que la portée de la loi serait étendue par interprétation large. Il pourrait convenir de procéder par annulation, dissociation ou interprétation large dans les cas où le texte législatif ne satisfait pas au deuxième ou au troisième élément, ou aux deux.

[149] Ici, la doctrine de la dissociation s'impose. Il m'apparaît évident que, si le Législateur avait su que son projet réglementaire concernant l'arbitrage de différends

¹¹² *Schachter c. Canada*, [1992] 2 R.C.S. 679, p. 696.

¹¹³ *Idem*, p. 704-705.

dans les dossiers des policiers et pompiers municipaux comportait un vice, il l'aurait probablement structuré autrement afin notamment de permettre aux parties de participer au choix et à la détermination du décideur¹¹⁴.

[150] Ainsi, les autres dispositions de la Loi 24 et notamment la médiation obligatoire peuvent très bien survivre à une déclaration d'invalidité constitutionnelle des dispositions relatives au Conseil de règlement des différends même si bien entendu, une telle médiation obligatoire ne peut à elle seule, constituer un substitut valable à l'exercice du droit de grève. Aussi et tel que déjà mentionné, les facteurs décisionnels imposés aux CRD, les frais imposés et la durée de la sentence peuvent aussi être dissociés. On peut très bien imaginer un arbitre de différend choisi du consentement des parties qui applique l'article 17 de la Loi 24 et dont la sentence aura une durée minimale prescrite par la loi, sans que tout cela ne pose de problème sur le plan constitutionnel. Il n'existe pas de hiérarchie dans les facteurs et ils apparaissent rationnels et raisonnables, fiables et crédibles.

[151] En revanche, les dispositions relatives aux CRD portant sur la liste des membres, le choix des personnes aptes à siéger, la constitution et la formation du comité de sélection, son rôle et son fonctionnement, son pouvoir et ses recommandations et enfin, la formation de chaque CRD, sont toutes interreliées et doivent tous subir le même sort.

[152] C'est ainsi que dans l'affaire *Health Services*¹¹⁵ alors que les syndicats appelants contestaient la constitutionnalité de toute la partie 2 de la *Health and Social Services Delivery Improvement Act*, la Cour suprême du Canada, avec une précision chirurgicale, a déclaré inconstitutionnels uniquement les paragraphes 6(2) et (4) et l'article 9 de cette loi, au motif que ces dispositions uniquement constituaient une entrave substantielle au droit de négocier. Il est à souligner que la Cour suprême du Canada est arrivée à cette conclusion sans même mentionner la doctrine de dissociation, en prenant pour ainsi dire cet aspect du dossier comme étant acquis.

[153] En l'instance, seuls les articles portant sur les CRD représentent une telle entrave, car ils ne permettent pas aux syndicats de policiers et de pompiers dans le secteur

¹¹⁴ *R. c. Ferguson*, 2008 CSC 6.

¹¹⁵ *Health Services and Support – Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, précité, note 35.

municipal une résolution véritable des différends en cas d'échec de la négociation collective alors qu'ils sont privés du droit de faire la grève.

5. CONCLUSION

[154] Les articles de la Loi 24 qui ont trait à la constitution des conseils de règlement des différends ainsi qu'à leur composition, soit les articles 10, 11, 12, 25 et 26 sont invalides. Ce mécanisme ne représente pas un mode véritable et efficace de règlement des différends, car les syndicats n'ont aucun pouvoir décisionnel ni ne peuvent avoir aucune influence sur l'identité du tribunal d'arbitrage en amont, soit au moment de la confection de la liste, et en aval, soit au moment du choix ultime des arbitres. Il y a absence de consultation significative des deux parties dans la désignation du décideur et une place sur cinq sur le Comité de sélection pour représenter tous les pompiers et policiers municipaux de la province est une offre factice, d'autant plus que le gouvernement y possède une majorité absolue.

[155] Toutes les autres dispositions de la Loi 24 qui sont attaquées ne constituent pas une entrave substantielle à la liberté d'association. Ainsi, à titre d'exemple, les articles portant sur la procédure applicable aux CRD sont valides et seraient viables dans le cas d'un tribunal d'arbitrage formé conformément à la Constitution.

[156] Les déclarations d'inconstitutionnalité ont généralement un effet rétroactif. Le PGQ a demandé la suspension d'une éventuelle déclaration d'invalidité pour une période de 18 mois ou jusqu'au moment où le législateur remédiera à la situation, selon la plus hâtive de ces deux possibilités, alors que les syndicats demandeurs et intervenants n'ont pas fait de représentations sur le sujet.

[157] Je suis d'avis qu'il y a lieu en effet de suspendre la prise d'effet de cette déclaration afin de donner le temps au gouvernement d'examiner les répercussions de la présente décision et afin de permettre éventuellement au législateur d'y répondre, en adoptant une loi qui soit compatible avec la Constitution. La durée de la suspension réclamée par le PGQ est toutefois trop importante. J'estime qu'une période de 12 mois sera amplement suffisante, car un tel intervalle semble être la règle et est souvent prononcé même dans

des dossiers pourtant plus complexes et possédant davantage de ramifications sociétales¹¹⁶.

PAR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :

[158] **ACCUEILLE** en partie la demande;

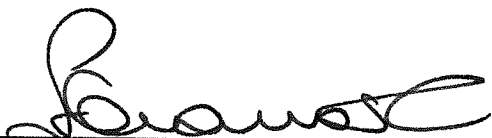
[159] **ACCUEILLE** l'objection à la preuve et déclare la pièce P-13 inadmissible;

[160] **ACCUEILLE** l'objection à la preuve et déclare la pièce Annexe A apparaissant à *l'Argumentation de la Défenderesse et du mis en cause aux arguments des Intervenants* inadmissible;

[161] **DÉCLARE** les articles 10, 11, 12, 25 et 26 de la *Loi concernant le régime de négociation des conventions collectives et de règlement des différends dans le secteur municipal* inconstitutionnels, car ils portent atteinte de façon substantielle à la liberté d'association garantie par l'article 2 d) de la Charte canadienne des droits et libertés et qui n'est pas justifiée dans une société libre et démocratique;

[162] **SUSPEND** cette déclaration d'invalidité pour une période de 12 mois à compter de la date de ce jugement;

[163] **AVEC FRAIS** de justice contre le PGQ, en faveur des demandeurs seulement.



LUKASZ GRANOSIK, j.c.s.

Me Laurent Roy
ROY BÉLANGER AVOCATS S.E.N.C.R.L.
Me Yves Morin
LAMOUREUX MORIN AVOCATS
Avocats des demandeurs

¹¹⁶ Je note par ailleurs qu'il existe déjà un remède disponible, soit le régime des articles 96, 97 et 98 du *Code du travail* prévalant avant 2016.

Me Maude Pépin-Hallé
LAROCHÉ MARTIN
Avocate de l'intervenante Confédération des syndicats nationaux

Me Julie Girard-Lemay
SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE
Avocate de l'intervenant Syndicat canadien de la fonction publique

Me Bernard Jacob
MORENCY SOCIÉTÉ D'AVOCATS, S.E.N.C.R.L.
Avocat de l'intervenant Union des municipalités du Québec

Me Louis Bernier
Me Sébastien Gobeil
Me Christelle Leblanc
FASKEN MARTINEAU DUMOULIN S.E.N.C.R.L., R.S.L.
Avocats du défendeur et du mis en cause

Dates d'audience : Les 1^{er}, 2, 3, 4, 5, 8, 9, 10, 12 février et les 21 et 28 avril 2021

ANNEXE

LOI CONCERNANT LE RÉGIME DE NÉGOCIATION DES CONVENTIONS COLLECTIVES ET DE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS DANS LE SECTEUR MUNICIPAL, c. R-8.3

CHAPITRE I

OBJET DE LA LOI ET PRINCIPES DIRECTEURS

1. La présente loi vise à assurer, dans le processus de détermination des conditions de travail des salariés du secteur municipal, la prise en compte des attentes collectives de ces salariés et des impératifs d'une gestion efficace et efficiente des ressources financières destinées à la prestation des services publics.

À cette fin, les principes suivants doivent guider en tout temps la détermination des conditions de travail dans ce secteur:

1° en qualité d'institution démocratique, une municipalité est redevable auprès de ses contribuables de l'utilisation du produit des taxes et tarifs qu'elle perçoit pour assumer la prestation des services publics qui lui incombent ou qui incombent à un autre employeur municipal dont elle assume en totalité ou en partie les dépenses, chaque employeur municipal ayant par ailleurs pour mission première de dispenser des services de qualité aux résidents de chaque territoire desservi;

2° l'attraction et le maintien à l'emploi d'un personnel qualifié commandent des conditions de travail justes et raisonnables eu égard aux qualifications requises, aux tâches à exécuter et à la nature des services rendus;

3° l'équité entre les membres du personnel exige de maintenir un rapport approprié entre les conditions afférentes aux différentes catégories ou classes d'emploi, notamment en ce qui concerne les salaires, les augmentations salariales et les avantages pouvant être consentis;

4° il est de la responsabilité de l'employeur de pourvoir à l'embauche de personnel qualifié et de gérer ses effectifs de manière à combler ses besoins opérationnels.

Ces principes doivent être interprétés de manière à ne pas limiter le droit des parties à la négociation d'une convention collective ou le droit de soumettre à l'arbitrage d'un conseil de règlement des différends ou à un arbitre quelque matière relative aux conditions de travail des salariés.

2. Dans la présente loi, on entend par :

«secteur municipal» :

1° toute municipalité, à l'exception de l'Administration régionale Kativik, des villages nordiques et cris et du village naskapi;

2° toute communauté métropolitaine;

3° toute régie intermunicipale;

4° toute société de transport en commun;

5° tout organisme que la loi déclare mandataire ou agent de la municipalité, tout organisme dont le conseil d'administration est composé majoritairement de membres du conseil d'une municipalité et dont le budget est adopté par celui-ci et tout organisme dont le conseil d'administration est formé majoritairement d'élus municipaux;

6° la Société municipale d'habitation Champlain et tout autre organisme constitué en vertu de l'article 59 de l'annexe C de la Charte de la Ville de Québec, capitale nationale du Québec (chapitre C-11.5);

7° la Société d'habitation et de développement de Montréal et tout autre organisme constitué en vertu de l'article 218 de l'annexe C de la Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec (chapitre C-11.4).

CHAPITRE II

DISPOSITIONS APPLICABLES AUX POLICIERS ET AUX POMPIERS

SECTION I

APPLICATION

3. Le présent chapitre s'applique au règlement des différends entre une association de salariés accréditée au sens du Code du travail (chapitre C-27) pour représenter des policiers ou des pompiers et une municipalité ou une régie intermunicipale.

SECTION II

MÉDIATION

4. En l'absence d'une convention collective intervenue entre les parties dans les 240 premiers jours de la phase des négociations entre les parties, l'employeur en donne avis au ministre responsable de l'application du Code du travail (chapitre C-27), avec copie à l'association accréditée. Malgré l'article 53 du Code du travail, la phase des négociations débute le 90^e jour précédant celui de l'expiration de la convention courante ou, dans le cas de la négociation d'une convention par une association nouvellement accréditée, le jour de cette accréditation.

L'employeur peut différer l'envoi de cet avis si une entente de principe fait l'objet d'un examen par les salariés. Le cas échéant, il transmet l'avis dans les sept jours du rejet de l'entente.

À défaut par l'employeur de transmettre l'avis dans le délai prescrit, l'association accréditée peut y pourvoir.

5. Sur réception de l'avis prévu à l'article 4, le ministre responsable de l'application du Code du travail (chapitre C-27) nomme un médiateur pour aider les parties à régler leur

différend. Le ministre peut agir de son propre chef s'il n'a reçu aucun avis le quinzième jour suivant celui de l'expiration de l'un ou l'autre des délais prévus à cet article, selon celui qui est applicable.

Malgré le premier alinéa, en tout temps, le ministre nomme un médiateur sur demande conjointe des parties.

6. Le médiateur a 60 jours suivant sa nomination pour amener les parties à s'entendre. Le ministre responsable de l'application du Code du travail (chapitre C-27) peut, une seule fois et à la demande conjointe des parties ou du médiateur, prolonger la période de médiation d'au plus 60 jours.

Les parties sont tenues d'assister à toute réunion où le médiateur les convoque.

7. À défaut d'entente à l'expiration de la période de médiation, le médiateur remet aux parties un rapport dans lequel il indique les matières qui ont fait l'objet d'un accord et celles faisant encore l'objet d'un différend.

8. Le médiateur remet en même temps une copie du rapport au ministre et au ministre responsable de l'application du Code du travail (chapitre C-27), avec ses commentaires.

SECTION III

CONSEIL DE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS

9. Sur réception d'un rapport du médiateur, le ministre défère le différend à un conseil de règlement des différends et en avise les parties.

10. Le conseil de règlement des différends est constitué de trois membres nommés par le gouvernement, sur recommandation du ministre. Le membre qui préside les séances doit être avocat.

11. 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.

12. Un membre du conseil ne doit avoir aucun intérêt pécuniaire dans le différend qui lui est soumis ni avoir agi dans ce différend à titre d'agent d'affaires, de procureur, de conseiller ou de représentant d'une partie.

13. Le ministre transmet au conseil le rapport du médiateur.

14. Seules les matières qui n'ont pas fait l'objet d'un accord constaté dans le rapport du médiateur sont soumises à la décision du conseil.

Le conseil a compétence exclusive pour déterminer ces matières en se fondant sur le rapport du médiateur ou, selon le cas, sur son constat des matières qui n'ont pas fait l'objet d'un accord lors de sa médiation.

15. Le conseil est tenu de rendre sa décision selon l'équité et la bonne conscience.

16. Le conseil rend sa décision à partir de la preuve recueillie à l'enquête.

17. 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.

18. Le conseil procède en toute diligence à l'instruction du différend selon la procédure et le mode de preuve qu'il juge appropriés.

19. Les séances du conseil sont publiques; il peut toutefois, de son chef ou à la demande de l'une des parties, ordonner le huis clos.

20. Le conseil a tous les pouvoirs d'un juge de la Cour supérieure pour la conduite de ses séances; il ne peut cependant imposer l'emprisonnement.

21. Sur demande des parties ou à l'initiative du conseil, les témoins sont cités à comparaître par ordre écrit, signé par le président du conseil. Celui-ci peut faire prêter serment.

22. Une personne dûment citée à comparaître en application de l'article 21 qui refuse de comparaître ou de témoigner peut y être contrainte comme si elle avait été citée à comparaître suivant le Code de procédure civile (chapitre C-25.01).

23. Toute personne citée à comparaître en application de l'article 21 a droit à la même indemnité que les témoins en Cour supérieure et au remboursement de ses frais de déplacement et de séjour.

Cette somme est payable par la partie qui a proposé la citation à comparaître, mais la personne qui bénéficie de son salaire durant cette période n'a droit qu'au remboursement des frais de déplacement et de séjour.

Lorsqu'une personne est dûment citée à comparaître à l'initiative du conseil, cette somme est payable à parts égales par les parties.

24. Le conseil peut communiquer ou autrement notifier tout ordre, document ou procédure émanant de lui ou des parties en cause.

25. Les décisions du conseil sont prises à la majorité de ses membres. Elles doivent être motivées, rendues par écrit et signées par les membres qui y concourent. Un membre peut exprimer sa dissidence par un écrit distinct de la décision.

26. Lorsque, à la suite d'un empêchement d'agir, un membre du conseil ne peut poursuivre l'instruction du différend, celui-ci peut être valablement poursuivi et une décision unanime peut être valablement rendue par les deux autres membres si l'un d'eux est avocat.

Lorsque le conseil poursuit l'instruction d'un différend conformément au premier alinéa et que les opinions sont partagées aux fins de rendre la décision, le gouvernement nomme, après avis du conseil l'en informant, un troisième membre. Ce membre peut, aux fins de rendre la décision et avec le consentement des parties, s'en tenir à la preuve déjà produite.

Lorsque le conseil ne peut poursuivre l'instruction d'un différend conformément au premier alinéa, le membre avocat qui le présidait doit être remplacé. Le membre avocat désigné pour le remplacer peut aussi, avec le consentement des parties, s'en tenir à la preuve déjà produite au moment de sa nomination.

27. En tout temps avant de rendre sa décision finale, le conseil peut rendre toute décision intérimaire qu'il croit juste et utile.

28. Le conseil doit rendre sa décision dans les six mois de sa constitution.

Le ministre peut, lorsqu'il juge que les circonstances et l'intérêt des parties le justifient, accorder au conseil un délai supplémentaire qu'il détermine. Il peut, aux mêmes conditions, accorder un nouveau délai supplémentaire.

29. Le conseil consigne à sa décision les stipulations relatives aux matières qui ont fait l'objet d'un accord constaté par le rapport du médiateur.

Les parties peuvent, à tout moment, s'entendre sur une matière faisant l'objet du différend et les stipulations correspondantes sont également consignées à la décision par le conseil, qui ne peut les modifier sauf en vue de faire les adaptations nécessaires pour les rendre compatibles avec une disposition de la décision.

30. 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.

31. Le conseil transmet l'original de la décision au ministre responsable de l'application du Code du travail (chapitre C-27) et en expédie, en même temps, une copie au ministre et à chaque partie.

32. Le conseil peut corriger en tout temps une décision entachée d'erreur d'écriture ou de calcul, ou de toute autre erreur matérielle.

33. La décision a l'effet d'une convention collective signée par les parties conformément aux dispositions du Code du travail (chapitre C-27).

Elle peut être exécutée sous l'autorité d'un tribunal compétent, sur poursuite intentée par une partie, laquelle n'est pas tenue de mettre en cause la personne pour le bénéfice de laquelle elle agit.

34. Les frais du conseil, y compris les honoraires de ses membres, sont assumés à parts égales par les parties.

Ces frais sont déterminés par règlement du gouvernement. Le ministre peut mettre en place un programme d'aide financière destiné aux parties.

35. Un membre du conseil de règlement des différends ne peut être poursuivi en justice en raison d'actes accomplis de bonne foi dans l'exercice de ses fonctions.

36. Sauf sur une question de compétence, aucun pourvoi en contrôle judiciaire prévu au Code de procédure civile (chapitre C-25.01) ne peut être exercé, ni aucune injonction accordée contre un membre du conseil agissant en sa qualité officielle.

CHAPITRE III

DISPOSITIONS APPLICABLES À D'AUTRES SALARIÉS

SECTION I

APPLICATION

37. Le présent chapitre s'applique au règlement des différends entre une association accréditée au sens du Code du travail (chapitre C-27) représentant des salariés autres que des pompiers ou des policiers et un employeur du secteur municipal.

SECTION II

MÉDIATION

38. En l'absence d'une convention collective intervenue entre les parties le 150^e jour suivant l'acquisition du droit de grève ou de lock-out, l'employeur en donne avis au ministre responsable de l'application du Code du travail (chapitre C-27), avec copie à l'association accréditée.

Les parties peuvent conjointement informer le ministre responsable de l'application du Code du travail qu'elles prolongent la période prévue au premier alinéa jusqu'au 180^e jour.

L'employeur peut différer l'envoi de cet avis si une entente de principe fait l'objet d'un examen par les salariés. Le cas échéant, il transmet l'avis dans les sept jours du rejet de l'entente.

À défaut par l'employeur de transmettre l'avis dans le délai prescrit, l'association accréditée peut y pourvoir.

39. Sur réception de l'avis prévu à l'article 38, le ministre responsable de l'application du Code du travail (chapitre C-27) nomme un médiateur pour aider les parties à régler leur différend. Le ministre peut agir de son propre chef s'il n'a reçu aucun avis le quinzième jour suivant celui de l'expiration de l'un ou l'autre des délais prévus à cet article, selon celui qui est applicable.

Malgré le premier alinéa, en tout temps, le ministre nomme un médiateur sur demande conjointe des parties.

Les articles 6 à 8 concernant la médiation s'appliquent, avec les adaptations nécessaires.

Le rapport du médiateur prévu à l'article 7 est remis à l'arbitre nommé suivant les dispositions de l'article 44.

SECTION III

MANDATAIRE SPÉCIAL

40. Si des circonstances exceptionnelles le justifient, une partie peut, après le dépôt du rapport du médiateur en application de la section II, demander au ministre par un écrit en exprimant les motifs la nomination d'un mandataire spécial en vue de favoriser le règlement du différend.

41. Le ministre nomme un mandataire spécial s'il estime, après consultation du ministre responsable de l'application du Code du travail (chapitre C-27), que tous les moyens en vue de régler le différend ont été épuisés et que, à la lumière des circonstances exceptionnelles exposées par la partie qui en fait la demande, la subsistance du différend risque sérieusement de compromettre la prestation de services publics.

42. Le mandataire spécial doit jouir, en plus d'une expérience reconnue en relations du travail, d'une expérience dans le domaine municipal ou économique.

L'acte de nomination du mandataire spécial précise la durée de son mandat ainsi que toute autre condition d'exercice qui lui est applicable.

Le mandat du mandataire spécial peut être, à sa demande, prolongé par le ministre pour une période maximale de 30 jours.

43. À la fin de son mandat ou dès qu'il estime qu'il est peu probable que les parties puissent en venir à une entente, le mandataire spécial remet un rapport de son activité aux parties et au ministre.

Les parties sont tenues de fournir au mandataire spécial toutes les informations pertinentes à l'exécution de son mandat.

Ce rapport contient les recommandations que le mandataire spécial juge appropriées pour permettre un règlement du différend. Ces recommandations doivent tenir compte des critères prévus à l'article 17 dans un souci d'équité à l'égard des parties. Malgré l'article 9 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1), nul n'a droit d'accès à ce rapport.

SECTION IV

ARBITRAGE

44. Après une médiation infructueuse tenue conformément aux dispositions de la section II, les parties peuvent demander conjointement que leur différend soit soumis à un arbitre unique.

La demande de nomination d'un mandataire spécial en vertu de la section III suspend toutefois le droit à l'arbitrage, jusqu'à la décision du ministre ou du gouvernement de ne pas y faire droit ou jusqu'au rapport formulé en application de l'article 43.

45. Sur réception d'une demande conforme à l'article 44, le ministre nomme un arbitre et en avise les parties.

46. L'arbitre est choisi parmi les personnes reconnues aptes à être nommées arbitres par décision du gouvernement.

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° être membre du Barreau du Québec et posséder une expérience reconnue en relations du travail ou dans le domaine municipal;

2° 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;

3° 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.

La reconnaissance, par le gouvernement, des personnes aptes à être nommées arbitres est valide pour une période de cinq ans.

47. Les articles 13 à 25 et 27 à 36 s'appliquent à l'arbitrage tenu en vertu de la présente section, avec les adaptations nécessaires.

CHAPITRE IV

AUTRES DISPOSITIONS

48. Les articles 54 à 57 ainsi que les sections I et I.1 du chapitre IV du Code du travail (chapitre C-27) ne s'appliquent pas à un différend visé par la présente loi.

Les autres dispositions de ce code s'appliquent dans le secteur municipal, dans la mesure où elles ne sont pas incompatibles avec la présente loi.

49. Une demande d'arbitrage formulée en application du chapitre III met fin à toute grève ou à tout lock-out en cours.

50. Malgré l'article 65 du Code du travail (chapitre C-27), une convention collective liant une association accréditée et un employeur du secteur municipal, y compris une première convention, doit être d'une durée déterminée d'au moins cinq ans.

CHAPITRE V

DISPOSITIONS MODIFICATIVES, TRANSITOIRES ET FINALES

SECTION I

DISPOSITIONS MODIFICATIVES

CODE DU TRAVAIL

51. La section II du chapitre IV du Code du travail (chapitre C-27), comprenant les articles 94 à 99.11, est abrogée.

LOI SUR L'ORGANISATION TERRITORIALE MUNICIPALE

52. *(Modification intégrée au c. O-9, a. 176.22).*

RÈGLEMENT SUR LA RÉMUNÉRATION DES ARBITRES

53. *(Modification intégrée au c. C-27, r. 6, a. 19).*

SECTION II

DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES

54. Pour les conventions collectives expirées avant le 1^{er} janvier 2014 pour lesquelles aucune nouvelle convention collective n'a été conclue par les parties avant le 2 novembre 2016, l'avis prévu à l'article 4 ou à l'article 38 doit être donné par l'employeur le soixante-quinzième jour suivant le 2 novembre 2016.

Pour les conventions collectives expirées en 2014 pour lesquelles aucune nouvelle convention collective n'a été conclue par les parties avant le 2 novembre 2016, l'avis prévu à l'article 4 ou à l'article 38 doit être donné par l'employeur le cent cinquantième jour suivant le 2 novembre 2016.

Pour les conventions collectives expirées en 2015 pour lesquelles aucune nouvelle convention collective n'a été conclue par les parties avant le 2 novembre 2016, l'avis prévu à l'article 4 ou à l'article 38 doit être donné par l'employeur le cent trente-cinquième jour suivant le 2 novembre 2016.

Pour les conventions collectives expirées entre le 1^{er} janvier 2016 et le quatre-vingt-dixième jour précédant le 2 novembre 2016 pour lesquelles aucune nouvelle convention collective n'a été conclue par les parties avant le 2 novembre 2016, l'avis prévu à l'article 4 ou à l'article 38 doit être donné par l'employeur le cent cinquantième jour suivant le 2 novembre 2016.

Les parties peuvent conjointement envoyer l'avis prévu aux articles 4 et 38 avant l'expiration des délais prévus aux alinéas précédents.

Le début de la phase des négociations prévu à l'article 4 est réputé être le 2 novembre 2016 dans les deux situations suivantes:

- 1° le renouvellement d'une convention collective qui expire dans les 90 jours précédant ou suivant cette date;
- 2° la négociation d'une première convention collective impliquant une association qui a été accréditée moins de 90 jours avant cette date.

Les deuxième et troisième alinéas de l'article 4 et les troisième et quatrième alinéas de l'article 38 s'appliquent, compte tenu des adaptations nécessaires.

Le ministre peut agir de son propre chef s'il n'a reçu aucun avis le quinzième jour suivant celui de l'expiration du délai prévu aux quatre premiers alinéas.

55. Tout arbitrage dont l'instruction en vertu des dispositions du Code du travail (chapitre C-27) a débuté le 10 juin 2016 continue d'être régi par les dispositions de ce code, telles qu'elles se lisent à cette date.

L'arbitre qui, à cette date, n'a pas commencé l'instruction du différend dont il était saisi en est dessaisi; tout acte fait après cette date est réputé nul et sans effet.

L'instruction comprend la phase de l'enquête consacrée à l'administration de la preuve, suivie de celle des débats où les parties font leur plaidoirie.

L'article 54 s'applique aux différends visés au deuxième alinéa, sauf s'il y a eu médiation ou conciliation conformément aux dispositions du Code du travail, auquel cas l'employeur en avise le ministre au plus tard le 2 décembre 2016. Les règles suivantes s'appliquent alors:

1° le ministre défère le différend visé à l'article 3 à un conseil de règlement des différends, à moins que, dans le même délai, les deux parties ne l'aient avisé qu'elles désirent se soumettre à la médiation prévue à la section II du chapitre II;

2° le ministre défère le différend visé à l'article 37 à un arbitre, à moins que, dans le même délai, les deux parties ne l'aient avisé qu'elles désirent se soumettre à la médiation prévue à la section II du chapitre III ou encore qu'une partie n'ait demandé la nomination d'un mandataire spécial conformément aux dispositions de la section III de ce chapitre.

À défaut par l'employeur de transmettre l'avis prévu au quatrième alinéa dans le délai prescrit, l'association accréditée peut y pourvoir. Le ministre peut agir de son propre chef s'il n'a reçu aucun avis le quinzième jour suivant celui de l'expiration du délai prévu au quatrième alinéa.

56. Les conciliateurs qui, le 2 novembre 2016, ont été désignés conformément aux articles 54 et 55 du Code du travail (chapitre C-27) afin d'aider les parties à effectuer une entente continuent d'agir jusqu'à ce que les délais prévus à l'article 54 de la présente loi soient écoulés.

57. Le Règlement sur la rémunération des arbitres (chapitre C-27, r. 6) s'applique, avec les adaptations nécessaires, à la rémunération des membres d'un conseil de règlement des différends ou des arbitres visés par la présente loi, jusqu'à l'entrée en vigueur d'un règlement pris en application de l'article 34 de cette loi.

Entre autres adaptations, ce règlement s'applique comme s'il s'agissait d'un arbitrage déféré en vertu de l'article 75 du Code du travail (chapitre C-27). Dans le cas d'un conseil de règlement des différends, chaque membre a droit à des honoraires comme s'il était l'arbitre unique au dossier. Toutefois, le total des heures consenti pour la rédaction de la décision, conformément au deuxième alinéa de l'article 4 de ce règlement, doit être réparti parmi les trois membres, selon leurs indications.

58. Le ministre qui est responsable des affaires municipales est responsable de l'application de la présente loi.

59. (*Omis*).

Articles 94 à 99.11 du Code du travail

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

94. À la demande conjointe des parties, le ministre nomme un médiateur pour aider une municipalité ou une régie intermunicipale et une association de salariés accréditée pour représenter ses policiers ou ses pompiers à régler leur différend.

Le médiateur a 60 jours pour amener les parties à s'entendre. Le ministre peut, une seule fois et à la demande du médiateur, prolonger la période de médiation d'au plus 30 jours.

95. (Abrogé).

96. À défaut d'entente à l'expiration de la période de médiation, le médiateur remet aux parties un rapport dans lequel il indique les matières qui ont fait l'objet d'un accord et celles faisant encore l'objet d'un différend.

Le médiateur remet en même temps une copie du rapport au ministre avec ses commentaires.

97. Après la réception du rapport lorsqu'il y a eu médiation ou d'une demande écrite à cet effet, le ministre doit déférer le différend à l'arbitrage selon le mode choisi par les parties.

Le différend est soumis à un arbitre à la demande de l'une ou l'autre des parties ou à un médiateur-arbitre à la demande conjointe des parties.

98. Dans les 10 jours de la réception d'un avis donné par le ministre indiquant qu'il défère le différend conformément au mode d'arbitrage choisi, les parties doivent se consulter sur le choix d'un arbitre à partir d'une liste dressée par le ministre spécifiquement aux fins de l'arbitrage de différend visé à la présente section.

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

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

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

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

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

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

99.1. Une personne doit, pour être inscrite sur la liste visée à l'article 98, s'engager par écrit à ne pas agir comme arbitre dans un grief relativement à l'interprétation ou à l'application d'une sentence arbitrale qu'elle a rendue conformément à la présente section.

L'engagement écrit de l'arbitre est valable pour la durée de l'inscription de son nom sur la liste ou sur toute liste subséquente.

99.1.1. Le médiateur-arbitre doit, avant de procéder à l'arbitrage, tenter de régler le différend déferé par le ministre.

Il doit décider de déterminer le contenu de la convention collective lorsqu'il est d'avis qu'il est improbable que les parties puissent en arriver à la conclusion d'une convention collective dans un délai raisonnable. Il informe alors les parties et le ministre de sa décision.

99.2. L'arbitre procède à l'arbitrage avec assesseurs à moins que, dans les 15 jours de sa nomination, il n'y ait entente à l'effet contraire entre les parties.

Chaque partie désigne, dans les 15 jours de la nomination de l'arbitre, un assesseur pour assister ce dernier et la représenter au cours de l'audition du différend et du délibéré. Si une partie ne désigne pas un assesseur dans ce délai, l'arbitre peut procéder en l'absence de l'assesseur de cette partie.

Il peut procéder en l'absence d'un assesseur lorsque celui-ci ne se présente pas après avoir été régulièrement convoqué.

99.3. L'arbitre est tenu de rendre sa sentence selon l'équité et la bonne conscience.

99.4. *(Abrogé).*

99.5. Sous réserve de l'article 99.6, l'arbitre doit, pour rendre sa sentence, tenir compte des conditions de travail applicables aux autres salariés de la municipalité concernée ou des municipalités parties à l'entente constituant la régie intermunicipale concernée, des conditions de travail qui prévalent dans des municipalités ou des régions 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.

99.6. L'arbitre doit rendre une sentence à partir de la preuve recueillie à l'enquête.

99.7. L'arbitre consigne à sa sentence les stipulations relatives aux matières qui ont fait l'objet d'un accord constaté par le rapport du médiateur ou, selon le cas, constaté lors de sa médiation.

Les parties peuvent, à tout moment, s'entendre sur une matière faisant l'objet du différend et les stipulations correspondantes sont également consignées par l'arbitre à la sentence.

Il ne peut modifier ces stipulations sauf en vue de faire les adaptations nécessaires pour les rendre compatibles avec une disposition de la sentence.

99.8. La sentence de l'arbitre lie les parties pour une durée d'au moins un an et d'au plus trois ans. Les parties peuvent cependant convenir d'en modifier le contenu en partie ou en tout.

Même si la sentence expire à une date antérieure à celle où elle est rendue, elle peut néanmoins couvrir toutes les matières qui n'ont pas fait l'objet d'un accord entre les parties.

99.9. Les articles 54 et 55 ainsi que les sections I et I.1 du présent chapitre ne s'appliquent pas à un différend concernant des policiers ou des pompiers à l'emploi d'une municipalité ou d'une régie intermunicipale.

Toutefois, l'article 76, les articles 80 à 91.1 et l'article 93 s'appliquent à l'arbitrage d'un différend visé par la présente section.

99.10. S'il survient une mésentente autre qu'un différend ou un grief entre une municipalité ou une régie intermunicipale et une association de salariés accréditée pour représenter ses policiers ou pompiers, le ministre peut charger un médiateur de rencontrer les parties et de tenter de les amener à conclure une entente.

99.11. Sur réception du rapport du médiateur, le ministre peut, malgré l'article 102, déférer la mésentente à un arbitre comme s'il s'agissait d'un différend visé à la présente section.