

**CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL
N° :**

COUR SUPÉRIEURE

**FÉDÉRATION DES POLICIERS ET
POLICIÈRES MUNICIPAUX DU
QUÉBEC**, personne morale légalement
constituée, ayant son siège social au 460,
rue Gilford, Montréal (Québec) H2J 1N3,
district de Montréal

-et-

**FRATERNITÉ DES POLICIERS ET
POLICIÈRES DE MONTRÉAL**,
personne morale légalement constituée,
ayant son siège social au 480, rue
Gilford, Montréal (Québec) H2J 1N3,
district de Montréal

-et-

**LE SYNDICAT DES POMPIERS ET
POMPIÈRES DU QUÉBEC**, personne
morale légalement constituée, ayant son
siège social au 565 boulevard Crémazie
Est, bureau 3900, Montréal (Québec)
H2M 2V6, district de Montréal

DEMANDEURS

-c-

**PROCUREURE GÉNÉRALE DU
QUÉBEC**, agissant en sa qualité de
représentante du Gouvernement du
Québec, ayant une place d'affaires au
1, rue Notre-Dame Est, Montréal
(Québec) H2B 1B6, district de Montréal

DÉFENDERESSE

-et-

MONSIEUR MARTIN COITEUX, en sa
qualité de Ministre des Affaires
municipales et de l'Occupation du

territoire, ayant une place d'affaires au 800, rue du Square-Victoria, bureau 3.10, C.P. 83, succursale. Tour de la Bourse, Montréal (Québec) H4Z 1B7

MIS EN CAUSE

POURVOI EN CONTRÔLE JUDICIAIRE

DEMANDE INTRODUCTIVE D'INSTANCE RELATIVE À UNE DÉCLARATION D'INVALIDITÉ CONSTITUTIONNELLE DE LA *LOI CONCERNANT LE RÉGIME DE NÉGOCIATION DES CONVENTIONS COLLECTIVES ET DE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS DANS LE SECTEUR MUNICIPAL* (L.Q., 2016, CHAPITRE 24 [RLRQ, C. R-8.3])

(Art. 33, 34 et 529 C.p.c.)

« L'HISTOIRE ÉCLAIRE LES LOIS »

(Montesquieu)

AU SOUTIEN DE LEUR DEMANDE INTRODUCTIVE D'INSTANCE, LES DEMANDEURS ALLÈGUENT CE QUI SUIT :

I- OBJET DU RECOURS

- [1] Les demandeurs contestent la validité constitutionnelle de différentes dispositions de la *Loi concernant le régime de négociation des conventions collectives et de règlement des différends dans le secteur municipal* (L.Q., 2016, chapitre 24 [RLRQ, c. R-8.3], ci-après appelée : « *Loi 24* ») ; ces dispositions se retrouvent dans les articles 1, 3 à 36 de même que dans les articles 50, 51, 52, 53, 55, 57 et 58 de ladite loi ;
- [2] Selon les demandeurs, les dispositions précitées de cette loi comportent des restrictions incompatibles avec la *Loi constitutionnelle de 1982* (Annexe B de la *Loi de 1982*) et la *Charte québécoise des droits et libertés de la personne* ; elles portent plus particulièrement atteinte à l'article 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés* (ci-après appelée : la *Charte canadienne*) et à l'article 3 de la *Charte québécoise des droits et libertés de*

la personne (RLRQ., c. C-12, ci-après appelée : la *Charte québécoise*) relatifs à la liberté d'association ;

- [3] Le cas échéant, l'ampleur des dispositions jugées invalides a pour effet d'emporter l'invalidité globale de la *Loi 24* ;
- [4] Sans limiter la généralité de ce qui précède, les demandeurs estiment également que l'arbitrage obligatoire du différend en vertu des articles 9 à 36 de la *Loi 24*, ne constitue pas un substitut adéquat au droit de faire la grève, plus particulièrement mais non restrictivement parce qu'il ne s'agit pas d'un mécanisme efficace, juste, neutre, adéquat et approprié au sens de l'article 2d) de la *Charte canadienne* et de l'article 3 de la *Charte québécoise* ;
- [5] Les dispositions précitées de la *Loi 24* constituent autant d'entraves substantielles à l'activité associative selon le sens qui en est donné par les plus récents arrêts de la Cour suprême du Canada en la matière ;
- [6] Il n'y a par ailleurs aucune justification valable à ces entraves substantielles que comporte la susdite loi, et, le cas échéant, les règles de la proportionnalité et de l'atteinte minimale ne sont pas respectées ;
- [7] En conclusion, la susdite loi est invalide, car elle va à l'encontre de la constitution de ce pays et de la *Charte des droits et libertés* du Québec ;

II- LES PARTIES

- [8] Les demandeurs sont des associations syndicales constituées en vertu de la *Loi sur les syndicats professionnels* (RLRQ, c. S-40) ; elles constituent également des associations de salariés au sens du *Code du travail* (RLRQ, chap. C-27) et des associations représentatives au sens de la *Loi 24* ;
- [9] Afin de leur permettre de remplir leur mission, l'article 21 et le paragraphe 11 de l'article 9 de la *Loi sur les syndicats professionnels*, accordent aux demandeurs le pouvoir d'exercer le présent recours et leur attribuent l'intérêt requis pour faire déclarer invalides les dispositions de la *Loi 24* qui portent atteinte à la liberté d'association de leurs membres et des salariés qu'ils représentent ;

La Fédération des policiers et policières municipaux du Québec

- [10] La demanderesse, Fédération des policiers et policières municipaux du Québec (ci-après appelée : la Fédération) est une fédération de syndicats formés exclusivement de policiers municipaux ;
- [11] La Fédération a été créée le 30 janvier 1965, puis constituée en vertu de la *Loi sur les syndicats professionnels* le 1^{er} février 1995 ;
- [12] Les membres de la Fédération sont des associations de salariés regroupant exclusivement des policiers municipaux ;
- [13] La Fédération regroupe l'ensemble des associations de policiers municipaux du Québec qui représentent plus de 4,800 salariés au total, répartis dans 31 services de police, excluant toutefois les policiers représentés par la Fraternité des policiers et policières de Montréal dont le statut au sein de la FPMQ est celui d'associé partenaire ; à elle seule la Fraternité des policiers et policières de Montréal représente plus de 4,500 policiers ;
- [14] La Fédération a pour mission l'étude et la défense des intérêts économiques, professionnels, sociaux et moraux des associations qui en sont membres et des salariés qui en font partie ;
- [15] La Fédération fournit auxdites associations et aux policiers et policières qui en sont membres des services professionnels en matière de relations de travail, notamment en ce qui concerne la défense de leurs droits et la négociation de leurs conditions de travail ;
- [16] La Fédération joue ainsi un rôle de premier plan dans le processus de négociation auquel sont soumis les policiers municipaux et dans l'élaboration de leurs conditions de travail ;
- [17] La Fédération agit aux présentes en son nom propre et en celui des associations qui en sont membres ;

La Fraternité des policiers et policières de Montréal

- [18] La Fraternité des policiers et policières de Montréal (ci-après appelée : la Fraternité) est une association de salariés dûment constituée en vertu de la *Loi sur les syndicats professionnels* ; elle regroupe plus de 4,500 policiers et policières à l'emploi de la Ville de Montréal au sein de son service de police (ci-après appelé : SPVM) ;
- [19] La Fraternité a pour but de promouvoir l'étude et la défense des intérêts économiques, sociaux et moraux des policiers et policières de Montréal, plus particulièrement, mais non restrictivement, par la négociation collective de leurs conditions de travail, par la conclusion d'ententes collectives établissant lesdites conditions de travail et par l'établissement de caisses de secours en cas de maladie ;
- [20] La Fraternité constitue également une association de salariés au sens du *Code du travail*, dûment accréditée en vertu dudit Code depuis le 13 juin 1950 pour représenter les policiers et policières à l'emploi de la Ville de Montréal ; elle a été formée le 3 avril 1950 ;
- [21] À toutes époques pertinentes, la Fraternité a donc agi à titre d'agent négociateur de tous les policiers et policières de Montréal, pour la négociation et la conclusion des différentes conventions collectives intervenues avec leur employeur dont la plus récente est celle qui est en vigueur pour la période du 1^{er} janvier 2015 au 31 décembre 2021 ;

Le Syndicat des pompiers et pompières du Québec

- [22] Le Syndicat des pompiers et pompières du Québec (ci-après appelé : SPQ) est une association de salariés au sens du *Code du travail* qui regroupe 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 ;
- [23] Le SPQ a été créé en 1945 sous le nom de *Fraternité canadienne des employés civiques d'incendie* ; après avoir changé de nom, de statut et procédé à sa restructuration à quelques reprises, le demandeur est devenu le SPQ en 1989, puis a été constitué en personne morale suivant la *Loi concernant la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ)*,

ses syndicats et leurs affiliés (Lois du Québec, [1994] chap. 78), le 9 décembre 1994 ;

- [24] Le SPQ a pour mission l'étude et la défense des intérêts économiques, professionnels, sociaux et moraux des pompiers qu'il représente et, à ce titre, il participe à la négociation de multiples conventions collectives et à l'arbitrage qui s'en suit, le cas échéant ;
- [25] Les membres du SPQ œuvrent auprès de villes ou de municipalités de moins de 200,000 habitants ;
- [26] Le SPQ est affilié à la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ) ;

Monsieur Martin Coiteux

- [27] Le mis en cause Martin Coiteux est le Ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire et il est responsable de l'application de la *Loi* 24, selon l'article 58 de ladite loi ; il est désigné ci-après comme étant **le ministre responsable des municipalités** ;

III- LA LÉGISLATION QUÉBÉCOISE DANS LE SECTEUR MUNICIPAL EN MATIÈRE DE RELATIONS DU TRAVAIL ENTRE LE 5 DÉCEMBRE 2014 ET LE 19 OCTOBRE 2017

- [28] En l'espace de moins de trois ans, à l'initiative du gouvernement du Québec, l'Assemblée nationale a légiféré à trois reprises dans le domaine des relations du travail visant les employés du secteur municipal, dont notamment les policiers et les pompiers ;
- [29] La première de ces lois s'attaque à l'une des plus importantes conditions de travail des employés du secteur municipal : les régimes de retraite ;
- [30] La deuxième de ces lois s'attaque au régime de négociation en vigueur jusque là, en le modifiant en profondeur, particulièrement en ce qui a trait aux critères et aux principes directeurs applicables à la détermination des conditions de travail et au mode de règlement des différends applicable aux policiers et aux pompiers ;

- [31] Enfin, la troisième de ces lois s'attaque au moyen de pression auxquels les policiers du Québec ont généralement eu recours depuis plusieurs décennies, en l'occurrence le port de l'uniforme, et qui a été à la fois jugé et considéré par les tribunaux comme constituant l'exercice d'une liberté fondamentale au sens des Chartes canadienne et québécoise des droits et libertés¹ ;
- [32] Voyons ce qu'il en est plus spécifiquement ;
- [33] Le gouvernement du Québec a d'abord fait adopter le 4 décembre 2014, la *Loi favorisant la santé financière et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal* (L.Q. 2014, chap 15), [RLRQ chap. S-2.1], (ci-après la *Loi 15*) ;
- [34] La *Loi 15* s'attaque aux régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal de diverses façons, notamment :
- en rendant obligatoire le partage à parts égales de la cotisation d'exercice ;
 - en rendant obligatoire le partage à parts égales du déficit actuariel pour le service postérieur au 31 décembre 2013 ;
 - en rendant obligatoire le partage du déficit actuariel pour le déficit antérieur au 1^{er} janvier 2014 lorsque le régime est en situation de déficit en date du 31 décembre 2013 ;
 - en interdisant toute forme de clause d'indexation automatique à l'égard des participants actifs à compter du 1^{er} janvier 2014, malgré l'existence le cas échéant, de droits acquis des policiers pour le service antérieur au 1^{er} janvier 2014, tels qu'ils ont pu être établis dans les diverses ententes conclues entre les syndicats et les employeurs du secteur municipal ;
 - en limitant, dans le cas des pompiers et des policiers, à 20 %, en date du 1^{er} janvier 2014, le pourcentage de la masse salariale attribuable au régime de retraite ;

¹ Voir *Montréal (Communauté urbaine de) c. Fraternité des policiers et policières de la Communauté urbaine de Montréal*, (1995) R.J.Q. 2549 (CA) ; *Ville de Chateauguay c. Fraternité des policiers de Chateauguay inc. et al.*, [2014] QCCRT 0693 ; *Syndicat de la fonction publique du Québec c. Pépin et l'ÉNPQ*, [2010] QCCRT 0042.

- en accordant aux municipalités le droit unilatéral de suspendre le cas échéant, l'indexation de la rente des retraités, en violation des ententes convenues entre les employeurs du secteur municipal et les syndicats et ce, malgré l'existence de droits acquis à ce chapitre ;

[35] L'objet de la *Loi 15* se limite toutefois à une seule composante de la rémunération globale : les régimes de retraite ; si les effets réducteurs de cette loi sur la rémunération globale des employés n'en sont pas moins à la fois substantiels, réels et directs, les employés pouvaient à tout le moins espérer en atténuer certains impacts dans le cadre de la négociation du renouvellement de leur convention collective ou de leur contrat de travail selon le cas ;

[36] Cette loi fait présentement l'objet d'un recours constitutionnel devant la Cour supérieure ² ;

[37] Le 2 novembre 2016, soit vingt-trois mois après l'adoption de la *Loi 15*, le gouvernement du Québec faisait adopter la *Loi concernant le régime de négociation des conventions collectives et de règlement des différends dans le secteur municipal* » (L.Q., 2016, chap. 24) [RLRQ, c. R-8.3]), ci-après appelée la *Loi 24* ;

[38] En termes de continuité, l'adoption de la *Loi 24* est la suite logique de la *Loi 15* ;

[39] C'est du reste, le lien que le maire de Montréal, monsieur Denis Coderre, appuyé en cela par le député Mario Laframboise, a lui-même fait dans le cadre des travaux de la Commission parlementaire chargée d'examiner le projet de loi 110 (devenu la *Loi 24*)³, sans jamais être contredit par le **ministre responsable des municipalités** ;

[40] La *Loi 24* vient en effet combler l'espace manquant en s'attaquant cette fois au processus de négociation des employés du secteur municipal et au mode de règlement des différends des policiers et des pompiers comme substitut au droit de faire la grève, en minant le rapport de force des employés, en entravant de manière substantielle le processus de

² Voir *Fraternité des policiers et policières de Montréal c. P.G. du Québec et al. et Ville de Montréal et A.B.R.* - 500-17-087969-153 ; *Fédération des policiers et policières municipaux du Québec et al. c. P.G. du Québec et al.*, 500-17-087899-152 ; *Syndicat des pompiers et pompières du Québec c. P.G. du Québec et al.*, 500-17-088735-157.

³ Journal des débats de la Commission permanente de l'aménagement du territoire, le mardi 16 août 2016, Vol. 44 N° 81, pages 15, 26 et 42.

négociation par l'imposition de principes directeurs et de critères dirigés, et par l'imposition d'un mécanisme de règlement des différends qui n'est ni adéquat, approprié, neutre, ou indépendant mais dirigé et constitué à des fins spécifiques, afin de limiter et d'empêcher les aspirations des salariés de pouvoir se concrétiser ;

- [41] Dans leurs propos, autant lors de l'étude du projet de loi en commission parlementaire que dans les médias, **le ministre responsable des municipalités** et les municipalités parlaient d'une seule voix : rééquilibrage du rapport de force, modification d'un système biaisé en faveur des syndicats, conditions de travail trop coûteuses, modernisation des relations du travail, etc.⁴ ;
- [42] Cette loi fait l'objet du présent recours constitutionnel ;
- [43] Enfin, le 19 octobre 2017, le gouvernement du Québec faisait adopter la *Loi obligeant le port de l'uniforme par les policiers et les constables spéciaux dans l'exercice de leurs fonctions et sur l'exclusivité de fonction des policiers occupant un poste d'encadrement* (L.Q. 2017, chap 20), [RLRQ, *Loi sur la police*, chap. P-13.1], ci-après appelée *Loi 20* ;
- [44] Pour parfaire l'exercice de réduction du rapport de force des salariés, il ne restait en effet qu'à s'attaquer à leurs moyens de pression ; c'est maintenant chose faite avec l'adoption de la *Loi 20* sur le port de l'uniforme dans le cas de tous les groupes de policiers au Québec, qui leur interdit de recourir à l'uniforme comme moyen de pression, un moyen validé par les tribunaux, auquel les policiers avaient généralement recours depuis plus de trente-cinq ans, sans aucune intervention de l'État québécois et malgré la réglementation existante⁵ ;
- [45] Cette loi fera également l'objet d'un recours constitutionnel sous peu, selon le mandat donné aux procureurs soussignés, par les associations de policiers demanderesses ;

⁴ Voir notamment : Journal des débats de la Commission permanente de l'aménagement du territoire, le mardi 16 août 2016, Vol. 44 N° 81, pages 1, 3, 7, 8, 11, 16, 24, 26, 31, 42, 46, 56 à 59 et 61 à 69 ; Journal des débats de la Commission permanente de l'aménagement du territoire, le mercredi 17 août 2016, Vol. 44 N° 82, pages 8, 9, et 18 ; Journal des débats de la Commission permanente de l'aménagement du territoire, le jeudi 18 août 2016, Vol. 44 N° 83, pages 25, 26, 33 et 37.

⁵ Voir le Règlement sur les uniformes des corps de police municipaux, R.R.Q., chap. P-13, R-18, art. 2.

- [46] Voici donc que trois lois successives, adoptées en moins de trois ans par l'Assemblée nationale du Québec portent directement ou indirectement sur le régime de négociation applicable aux policiers municipaux du Québec ;
- [47] Les demandeurs estiment et soumettent que ces trois lois s'inscrivent dans le cadre d'un « *processus de contraintes répétées et successives, qui, par leur accumulation* » minent « *la capacité des employés de se regrouper et de faire valoir collectivement leurs intérêts.* » pour reprendre les commentaires de l'honorable juge Bich de la Cour d'appel du Québec dans l'affaire *Canada (Procureur général) c. Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 675* ⁶ ;

IV- LA LOI 24 ET L'ÉTABLISSEMENT D'UN NOUVEAU RÉGIME DE NÉGOCIATIONS PROPRE AU SECTEUR MUNICIPAL, AUTONOME ET DISTINCT DU RÉGIME PRÉCÉDENT

- [48] Sous les titres **IV** et **V** de la présente demande, les demandeurs exposeront les principales caractéristiques de la *Loi 24* et les effets de cette loi sur le processus de négociation ;
- [49] Le 10 juin 2016, le **ministre responsable des municipalités** à l'Assemblée nationale du Québec dépose le projet de loi n° 110, intitulé : « *Loi concernant le régime de négociation des conventions collectives et de règlement des différends dans le secteur municipal* » ;
- [50] Le projet de loi n° 110 fait par la suite l'objet d'une étude détaillée en commission parlementaire, soit la Commission de l'aménagement du territoire, pour être finalement adopté et sanctionné le 2 novembre 2016 et ainsi devenir la *Loi concernant le régime de négociation des conventions collectives et de règlement des différends dans le secteur municipal* (L.Q., 2016, chapitre 24 [RLRQ, c. R-8.3] ;
- [51] Le premier paragraphe des notes explicatives relatives à la *Loi 24* mentionne ce qui suit :

« *Cette loi modifie certaines règles applicables à la négociation des conventions collectives et au règlement des différends dans le secteur municipal afin d'y assurer la prise en compte des*

⁶ *Canada (Procureur général) c. Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 675*, 2016 QCCA 163 .

attentes collectives des salariés de ce secteur et des impératifs de saine gestion. »

- [52] Malgré ce qui précède, les dispositions dites « *modificatrices* » de la *Loi 24* relèvent davantage de l'abrogation des dispositions législatives précédemment applicables et de leur remplacement par des dispositions qui s'en éloignent considérablement que d'une simple modification à des dispositions existantes ; cela ressort clairement des dispositions de cette loi qui établissent un régime de négociation à la fois autonome et différent de l'ancien régime de même qu'un mécanisme de règlement des différends lui aussi autonome, distinct et différent de l'ancien mécanisme, le tout ainsi qu'il appert des paragraphes qui suivent ;
- [53] Cette loi divise le régime de négociation en deux parties distinctes, l'une étant applicable aux groupes de policiers et de pompiers, l'autre étant applicable aux autres groupes de travailleurs du secteur municipal ;
- [54] À l'égard du groupe des policiers et des pompiers, la *Loi 24* prévoit notamment ce qui suit :
- une phase de négociation et des délais relatifs à la négociation des conventions collectives ;
 - des dispositions relatives à la transmission des avis appropriés ;
 - des critères qui doivent en tout temps guider les parties dans la négociation des conditions de travail ;
 - une phase de médiation obligatoire de type classique qui comporte les règles applicables à ce chapitre ;
 - des dispositions relatives à la durée de la convention collective ;
 - un mécanisme de règlement des différends obligatoire, ainsi que l'institution **en permanence** d'un Conseil de règlement des différends, la nomination et le nombre des membres de ce Conseil, selon le mode de désignation prévu dans la loi, la constitution des différents conseils et le nombre de ses membres, la compétence juridictionnelle exclusive du Conseil de règlement des différends, les pouvoirs qui lui sont attribués, la rémunération des membres de ce Conseil, de même que les règles relatives à la tenue des séances, les critères que les membres

de ce Conseil sont tenus de prendre en considération et d'appliquer pour résoudre les mécontentes, les délais pour rendre sentence, le partage à part égale entre les parties des honoraires et des frais de ce conseil, la durée de la sentence et la protection de cette sentence dans le cadre d'une clause privative parfaite ;

- des dispositions qui excluent les articles 54 à 57 du *Code du travail* ainsi que les sections I et I.1 du chapitre IV dudit *Code* portant sur le différend ;
- des dispositions portant sur le caractère supplétif du *Code du travail* dans la mesure où les dispositions de ce *Code* ne sont pas incompatibles avec la *Loi 24* ;
- des dispositions portant sur l'application de la *Loi 24* à un différend relatif à la négociation en vue de la conclusion d'une première convention collective pour un groupe de salariés formé de policiers ou de pompiers en lieu et place des articles 93.1 à 93.9 du *Code du travail* et de certaines dispositions de la *Loi sur l'organisation territoriale municipale* (RLRQ, chap. O-9) ;
- sur le tout :
 - en vertu de l'article 51 de la loi : l'abrogation pure et simple des dispositions législatives précédemment applicables au mécanisme de règlement des différends, soit l'ensemble de la section II du chapitre IV du *Code du travail* comprenant les articles 94 à 99.1 dudit *Code* ;
 - en vertu de l'article 3 et de l'ensemble des dispositions applicables aux groupes des policiers et pompiers, un encadrement qui exclut carrément le *Code du travail* contrairement à ce qui prévalait depuis 1964 et un retour en arrière similaire à bien des égards à celui qui prévalait en 1949, ainsi que cela sera démontré plus bas ;

[55] À l'égard des autres groupes de travailleurs, la *Loi 24* prévoit :

- des critères qui doivent en tout temps guider les parties dans la négociation des conditions de travail ;

- une phase de médiation qui comporte les règles applicables à ce chapitre ;
- une médiation spéciale qui comporte également les règles applicables à ce chapitre ;
- des dispositions relatives à la durée de la convention collective ;
- un mécanisme de règlement des différends facultatif, qui se distingue de celui applicable aux policiers et pompiers, en ce que l'arbitrage est facultatif et qu'il est présidé par un arbitre unique désigné par le ministre, selon le mode de nomination prévu dans la loi, la compétence juridictionnelle exclusive de l'arbitre, les pouvoirs qui lui sont attribués, sa rémunération, de même que les règles relatives à la tenue des séances, les critères que l'arbitre doit appliquer pour résoudre les mécontentements, les délais pour rendre sentence, le partage à part égale par les parties des honoraires et des frais de l'arbitre, la durée de la sentence et la protection de cette sentence dans le cadre d'une clause privative parfaite ;
- des dispositions relatives à l'exclusion des articles 54 à 57 ainsi que des sections I et I.1 du chapitre IV du *Code du travail* au susdit différend ;
- des dispositions relatives au caractère supplétif des autres dispositions du *Code du travail* dans la mesure où celles-ci ne sont pas incompatibles avec la *Loi 24* ;

V- LES DISPOSITIONS DE LA LOI 24 QUI SONT CONTESTÉES

[56] Tel qu'il appert des paragraphes 1 et 3 de la présente demande, les dispositions contestées de la *Loi 24* se retrouvent dans les articles 1, 3 à 36 de même que dans les articles 50, 51, 52, 53, 55, 57 et 58 de ladite loi ; les demandeurs estiment également que l'arbitrage obligatoire du différend en vertu des articles 9 à 36 de la *Loi 24*, ne constitue pas un substitut adéquat au droit de faire la grève et un mécanisme de règlement efficace, juste, neutre, et approprié ;

- [57] La Loi 24 énonce en effet une série de dispositions qui, lorsque prises ensemble et analysées globalement⁷, en prenant en compte l'effet combiné qui en résulte sur l'ensemble du processus de négociation, constituent un trait d'union qui mène à la conclusion inéluctable que cette loi, tant dans son objet que dans ses effets, compromet et entrave de manière substantielle le processus de négociation collective ;
- [58] Cela commence par l'objet de la loi, tel que celui-ci se trouve énoncé dans l'article 1, qui souligne l'importance « des impératifs d'une gestion efficace et efficiente des ressources financières destinées à la prestation des services publics. » ; il ne s'agit ici que d'une mise en bouche ;
- [59] Après avoir ainsi mis la table, s'ensuit par la suite une série de principes qui devront servir de guide en tout temps dans l'élaboration des conditions de travail des travailleurs visés, à partir de leur négociation jusqu'à l'aboutissement ultime du processus, soit dans le cadre d'une entente, soit dans le cadre d'une sentence arbitrale imposée dans le cas des policiers et des pompiers, qui tient lieu de convention collective ; parmi les susdits principes, qui sont tous énoncés dans l'article 1, on retrouve ceux-ci :

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 ;

(...)

*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*

⁷ S.C.F.P. c. Ontario (Ministre du Travail) [2003] 1 R.C.S 539, voir paragraphe 90 : « il faut interpréter la LACTH dans son ensemble pour déterminer l'intention véritable du législateur. »

concerne les salaires, les augmentations salariales et les avantages pouvant être consentis ⁸ ;

(...)

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.

[60] Une fois la négociation terminée, lorsque celle-ci n'aboutit pas à la conclusion d'une entente collective, une médiation obligatoire doit alors avoir lieu devant un médiateur choisi et nommé par le ministre responsable de l'application du *Code du travail*, suivie, en cas d'échec, **d'un rapport qui est transmis par le médiateur au ministre responsable des municipalités** et au ministre responsable de l'application du *Code du travail* ; le rapport du médiateur contient :

- les matières qui font l'objet de la mésentente ; et
- les commentaires du médiateur ;

le tout, à l'insu des parties puisque le rapport est remis au ministre responsable des municipalités sans transmission aux parties (art. 4 à 8) ;

[61] Après avoir ainsi été informé du rapport du médiateur et des commentaires de ce dernier sur le conflit de travail, le ministre responsable des municipalités procède alors à la constitution du forum qui disposera de la mésentente en désignant, sans consultation des parties, ceux-ci parmi les membres du Conseil de règlement des différends déjà nommés par décision du gouvernement (articles 9 et ss.) ;

[62] **Le ministre responsable des municipalités** transmet ensuite aux membres du Conseil des règlements des différends ainsi désignés pour disposer de la mésentente, le rapport du médiateur accompagné des commentaires de ce dernier ;

[63] Le Conseil de règlement des différends est constitué des personnes choisies par le gouvernement sur recommandation du ministre responsable des municipalités ; leur nomination est faite en la manière

⁸ Bien que le paragraphe 3 de l'article 1 mentionne le mot « *notamment* », en dehors de ces trois composantes, on peut légitimement se demander s'il y en a d'autres.

prescrite par les articles 10 et 11 de la Loi 24, lesquels se lisent comme suit :

*10. Le conseil de règlement des différends est constitué de trois membres nommés par le gouvernement, **sur recommandation du ministre**⁹. 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.

[64] La compétence du Conseil de règlement est déterminée comme suit :

⁹ Le ministre responsable des municipalités.

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.

- [65] À l'exception du critère contenu dans le paragraphe 8 de l'article 17 de la *Loi 24*, les quatre autres critères apparaissant en caractères gras dans le paragraphe qui précède, sont des critères nouveaux qui n'ont jamais été imposés législativement entre 1964 et la date de l'adoption de la *Loi 24* ;
- [66] Le nombre des critères économiques passent désormais à cinq, sur les sept véritables critères énumérés dans l'article 17, le critère contenu dans le paragraphe 2 de cet article ne constituant pas un véritable critère tant il est évident que pour rendre une décision, un tribunal doit tenir compte des conditions de travail des employés concernés ;
- [67] La sentence arbitrale qui est rendue par le conseil de règlement des différends est ensuite assujettie aux règles suivantes :

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.

- [68] La durée de la sentence est déterminée comme suit :

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.

[69] La sentence fait l'objet d'une clause privative parfaite qui se lit comme suit :

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

[70] Enfin, les frais de l'arbitrage sont fixés comme suit :

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.

[71] Par ailleurs, toute convention collective doit désormais avoir une durée minimale de 5 ans (article 50) ;

Les effets de la Loi 24

[72] La Loi 24 est pernicieuse dans ses effets ; ses dispositions n'interviennent pas directement dans les conditions de travail des employés en les fixant à l'avance ; elle n'empêche pas la négociation ni même l'activité associative comme telle mais elle intervient directement dans le processus de négociation en créant un environnement qui a pour effet de contrôler et d'entraver de manière substantielle l'activité associative depuis le début de la phase de négociation jusqu'à son aboutissement ultime ;

[73] Il ne saurait y avoir de véritable processus de négociation lorsque l'une des deux parties fait face à un processus de la nature de celui imposé en vertu de la Loi 24 ;

[74] Les demandeurs soumettent respectueusement qu'ensemble, en prenant en compte les effets qu'elles comportent sur l'ensemble du processus de négociation, les dispositions ci-haut reproduites portent atteinte de façon substantielle à la liberté d'association des policiers et des pompiers

municipaux, à la liberté fondamentale qui est reconnue aux associations de salariés de négocier collectivement les conditions de travail des travailleurs dans le cadre d'un VÉRITABLE processus de négociation, lequel doit inclure le maintien de ce nécessaire équilibre entre les parties et à ce titre le droit de faire la grève ou, à défaut le cas échéant, le droit à un mécanisme de solution des mécontentes prompt, neutre efficace, approprié, et qui constitue un substitut adéquat au droit de faire la grève ;

VI- LE MINISTRE RESPONSABLE DES MUNICIPALITÉS ET LA MAIN-MISE DU GOUVERNEMENT ET DE SES PARTENAIRES MUNICIPAUX SUR L'ENSEMBLE DU PROCESSUS

- [75] Les demandeurs estiment qu'en confiant l'application de la *Loi 24* au **ministre responsable des municipalités**, cela contribue à démontrer la gravité et le sérieux de l'entrave à l'activité associative ;
- [76] Le même constat doit être fait à l'égard de la responsabilité attribuée au **ministre responsables des municipalités** de recommander au gouvernement la nomination des membres du Conseil de règlement qui disposeront d'un différend opposant une municipalité à une association de policiers ou de pompiers (article 10)¹⁰ ;
- [77] À l'évidence, il y a un lien étroit, une forme de trait-d'union, entre un régime de négociation qui se trouve établi dans une loi, l'existence d'un véritable processus de négociation collective et le ministre qui en est responsable ;
- [78] L'existence de ce lien emporte que le ministre responsable de l'application d'une loi censée établir un véritable processus de négociation collective, doit posséder les qualités nécessaires pour assurer, maintenir et même garantir, que le régime de négociation mis en place, ne favorise pas une partie au détriment de l'autre, et qu'en tout temps, le respect de l'activité associative puisse se réaliser, sans entrave ni parti pris, de manière neutre et impartiale ; le maintien de l'équilibre entre les parties est essentiel au processus lui-même et en fait partie intégrante ;
- [79] Pour les raisons exprimées dans les paragraphes qui suivent, **le ministre responsable des municipalités** ne possède pas les qualités nécessaires pour assumer de manière neutre et impartiale le rôle qui lui est confié dans l'application de la loi ;

¹⁰ Voir par exemple le décret de nomination 1003-2017, G.O. Partie II, no 45, page 5096.

- [80] Cela découle notamment du rôle qui est attribué par la loi au **ministre responsable des municipalités**, des devoirs de sa charge et du lien de proximité qui le lie aux municipalités du Québec ;
- [81] Les demandeurs ont eu recours à de nombreuses reprises à l'expression « **le ministre responsable des municipalités** » pour désigner le ministre responsable de l'application de la *Loi 24* ; cela était d'ailleurs annoncé dans le paragraphe 27 de la présente demande ;
- [82] Bien que dans la *Loi 24*, de même que dans la *Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire* (LRQ, chap. M-22.1), le ministre y est désigné comme étant le Ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, celui-ci se trouve dans les faits, **le ministre responsable des municipalités** ;
- [83] Sur le site WEB du portail du gouvernement du Québec, voici d'ailleurs comment le rôle du ministère des Affaires municipales et par déduction nécessaire, le rôle **du ministre responsable des municipalités** y est décrit :

« Notre mission

Le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT) a pour mission de soutenir l'administration municipale ainsi que l'aménagement, le développement et l'occupation durables du territoire au bénéfice des citoyens.

Notre vision

Le Ministère vise à être un partenaire déterminant des municipalités dans le développement de milieux de vie durables, dynamiques et attrayants pour l'ensemble des citoyens.

Orientations 2017-2019

Le Ministère veille à la bonne administration du système municipal dans l'intérêt des municipalités et des citoyens. Il soutient ainsi les institutions municipales, conseille le gouvernement dans le domaine municipal, le représente auprès

des municipalités et contribue à l'essor économique, culturel et social de la métropole.

(...) »

le tout tel qu'il appert d'une copie de l'extrait du site Web du gouvernement du Québec, consulté le 4 septembre 2018, produit au soutien des présentes sous la **COTE P-1**;

- [84] Le 29 septembre 2015, le gouvernement du Québec, représenté par le premier ministre du Québec, **le ministre responsable des municipalités** et le Ministre des Finances concluait pour la période 2016-2019, un accord de partenariat avec les municipalités du Québec visant la situation financière des municipalités, son autonomie et sa performance, dans cet accord, il est notamment prévu ce qui suit :

« PRÉAMBULE

ATTENDU QUE les municipalités sont des partenaires importants dans l'offre des services permettant le maintien de la qualité de vie des citoyens ;

(...)

ATTENDU QUE le gouvernement a entrepris de redéfinir sa relation avec les municipalités ;

(...)

ATTENDU QUE le gouvernement souhaite renforcer le soutien qu'il accorde aux municipalités pour leur permettre d'assurer, dans une perspective d'autonomie accrue et avec efficience, des services de qualité aux citoyens et de contribuer au développement économique et social de leur milieu ;

ATTENDU QUE les membres de l'Union des municipalités du Québec et de la Fédération québécoise des municipalités ont été consultés par leur association respective sur les dispositions du présent accord et y ont donné un accueil favorable :

LES PARTIES CONVIENNENT DE CE QUI SUIVIT :

(...)

2. Révision du cadre des relations du travail

Dans un contexte de redéfinition des relations Québec-municipalités et d'accroissement de l'autonomie municipale en matière de relations du travail, le gouvernement examinera, en consultation avec les intervenants du milieu municipal, certains éléments du processus de négociation collective, du processus d'arbitrage de différends pour les policiers et les pompiers et du champ d'application de la Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction. **Le gouvernement s'engage à présenter des modifications législatives à ce sujet à la session du printemps 2016. »**

le tout tel qu'il appert d'une copie de cet accord produit au soutien des présentes sous la **COTE P-2**,

- [85] Il convient dès à présent de préciser, qu'à l'exception des travaux de la commission parlementaire chargée d'examiner le projet de loi 110 qui deviendra la *Loi 24*, les associations représentatives des policiers et des pompiers n'ont, en aucun moment, été consultées ;
- [86] Il y a, à l'évidence et de manière naturelle, une relation de proximité, de collaboration, d'appui, d'entraide, de soutien et de partenariat entre le gouvernement représenté par son Ministre des Affaires municipales, le ministère que celui-ci dirige et les municipalités du Québec ;
- [87] Lorsque les municipalités du Québec veulent faire modifier leur état, améliorer leur situation financière et accroître leurs pouvoirs, elles se tournent naturellement vers le **ministre responsable des municipalités** ;
- [88] Cette relation de proximité se traduit également dans le cadre d'ententes de la nature de celle conclue le 29 septembre 2015 et dont il est fait état dans les paragraphes qui précèdent ;
- [89] Le gouvernement du Québec s'est donc engagé envers les municipalités, dans le cadre de la susdite entente de partenariat, à légiférer au cours de la session du printemps 2016, en vue de modifier **certains éléments du processus de négociation collective, du processus d'arbitrage de différends pour les policiers et les pompiers** ;

- [90] Cet engagement devait par ailleurs se faire en ayant comme objectif, compte tenu du contexte, **l'accroissement de l'autonomie municipale en matière de relations du travail** ;
- [91] C'est donc en parfaite corrélation avec l'engagement qu'il a pris envers les municipalités du Québec, que le **ministre responsable des municipalités** a déposé, le 10 juin 2016, le projet de loi 110, devenu la *Loi 24* ;
- [92] De plus, et au-delà de l'engagement pris envers les municipalités, le gouvernement et son **ministre responsable des municipalités** ne se sont pas contentés d'examiner « *certaines éléments du processus de négociation collective* » ;
- [93] Le gouvernement et le ministre ont, pour ainsi dire, complètement révisé ce processus ; ils ont de plus, soustrait le régime de négociations dans le secteur municipal de l'application du *Code du travail* pour le confier au **ministre responsable des municipalités**, lui assurant par le fait même ainsi qu'à ses partenaires municipaux, **la main-mise sur l'ensemble du processus de négociation jusqu'à la conclusion d'une convention collective ou d'une sentence arbitrale en tenant lieu** ;
- [94] Les demandeurs estiment et soumettent respectueusement que tout cela est en harmonie et en parfaite symbiose avec l'engagement pris par le gouvernement envers les municipalités, dans le cadre de la susdite entente de partenariat, et s'inscrit, comme le souligne cette entente, « ***Dans un contexte de redéfinition des relations Québec-municipalités et d'accroissement de l'autonomie municipale en matière de relations du travail*** » ;
- [95] Il ne s'agit donc pas en l'espèce de la simple révision d'un processus existant mais de la redéfinition complète de ce processus, une « *réforme majeure* » selon l'UMQ, un organisme regroupant des municipalités dans l'ensemble du Québec, qui a par ailleurs très bien accueilli la *Loi 24*, selon les propos de son président de l'époque, le maire de Sherbrooke Bernard Sévigny, tenus dans les termes suivants :

« *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 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 »

le tout tel qu'il appert d'une copie du communiqué du 10 juin 2016 produit au soutien des présentes sous la **COTE P-3** ;

[96] En fait, le projet de loi 110, devenu la *Loi 24*, a reçu l'approbation de l'ensemble des élus municipaux regroupés dans différentes organisations, telles l'Union des municipalités du Québec et la Fédération québécoise des municipalités, ainsi que notamment des Villes de Montréal et de Québec, et des associations patronales telles l'Association des directeurs de police du Québec et l'Association des chefs en sécurité incendie du Québec ¹¹ ;

[97] Dans un communiqué du **ministre responsable des municipalités**, le ministre affirme ce qui suit :

*« 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** », a conclu le ministre Coiteux. »*

le tout tel qu'il appert d'un communiqué publié sur le « *Fil d'information* » du Portail Québec daté du 10 juin 2016, produit au soutien des présentes sous la **COTE P-4** ;

[98] Propos qui sont malheureusement profondément ignorants de l'histoire législative du Québec ¹² ;

¹¹ Selon les différents mémoires déposés par ces organismes devant la commission parlementaire chargée d'examiner ledit projet de loi.

¹² Voir en effet la *Loi concernant les corporations municipales et scolaires et leurs employés*, adoptée par le gouvernement Duplessis en 1947, L.Q. [chap. 54] et la *Loi concernant les corporations municipales et scolaires et leurs employés* adoptée en 1949 (S.Q. 1949, c. 26); voir également à ce sujet les paragraphes 26 à 35 de l'Annexe B de la demande.

- [99] Dans le susdit communiqué, le **ministre responsable des municipalités** fait lui-même le lien entre le susdit accord de partenariat et le dépôt du projet de loi 110, devenu la *Loi 24* :

*« 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** » a souligné le ministre Coiteux. »*

- [100] Une réponse ferme, c'est le moins que l'on puisse dire ; mais au-delà de tels propos et de la rhétorique qu'elle comporte, et malgré l'unanimité des élus municipaux à ce sujet, il est pour le moins surprenant, voire inquiétant, que le gouvernement, le **ministre responsable des municipalités** et les municipalités elles-mêmes puissent manifester leur confiance avec autant de désinvolture, sinon d'insouciance, et même aller jusqu'à prédire que le nouveau processus de négociation mis en place avec la *Loi 24*, va nécessairement entraîner comme résultat, l'accroissement de l'autonomie financière des municipalités ;
- [101] Les associations syndicales ne sont pas simplement méfiantes ; elles sont profondément convaincues que la *Loi 24* se trouve viciée à sa face même, ce que les responsabilités attribuées au **ministre responsable des municipalités** ne font par ailleurs que confirmer et aggraver ;
- [102] Dans le cadre des travaux de la commission parlementaire chargée d'étudier le projet de loi 110, devenu la *Loi 24*, le maire de Montréal, monsieur Denis Coderre, de même que l'Union des Municipalités du Québec (l'UMQ), représentée par les maires de Sherbrooke, de Longueuil et de Drummondville ont tous fait le lien entre le projet de loi 110, la capacité de payer des contribuables, le contrôle et la réduction des dépenses des municipalités dans les conditions de travail, et les dispositions dudit projet qui accordent aux municipalités les «*outils*» nécessaires pour y parvenir ¹³;
- [103] Le pacte conclu entre le gouvernement, le **ministre responsable des municipalités** et les municipalités et l'engagement pris à leur endroit de

¹³ Journal des débats de la Commission permanente de l'aménagement du territoire, le mardi 16 août 2016, Vol. 44 N° 81, pages 15, 42 et 62.

modifier en profondeur le régime de négociations du secteur municipal au cours de la session du printemps 2016 dans le sens promis, va par ailleurs à l'encontre des pratiques reconnues dans le domaine des relations du travail ;

- [104] En relations du travail, l'annonce d'une réforme majeure suit généralement le dépôt d'un rapport rédigé à la suite d'une enquête ou d'une analyse effectuée par des experts du domaine ;
- [105] Or, à la connaissance des demandeurs, aucun examen du régime de négociation dans le secteur municipal, ni aucun rapport émanant d'experts du domaine n'ont été fournis, ni même commandés par **le ministre responsable des municipalités** au soutien de la réforme qu'il a fait adopter dans le cadre de la *Loi 24*;
- [106] C'est du moins ce qui ressort d'un examen de la question au cours des trente dernières années ;
- [107] C'est ainsi que le gouvernement ou le ministère du Travail, selon le cas, ont formé entre 1980 et 2013, sept comités ou groupes de travail en leur confiant le mandat d'examiner le processus de négociation et d'arbitrage de différends en milieu policier et pompier et de soumettre leur rapport à ce sujet ; il y a eu également, à l'initiative de l'UMQ, un comité de travail appelé Commission Parizeau qui s'est également penché sur la question en 1985 et qui a soumis son rapport ; il s'agit des groupes de travail suivants (les rapports étant produits au soutien des présentes sous les différentes cotes mentionnées ci-après) :
- Le Comité Larouche (1980) (**COTE P-5**)
 - La Commission d'étude sur les municipalités présidée par M. Jacques Parizeau, appelée la Commission Parizeau (1985) (**COTE P-6**)
 - La Commission consultative sur le travail présidée par le juge René Beaudry, appelée la Commission Beaudry (1985) (**COTE P-7**)
 - Le Comité Lemieux (1991) (**COTE P-8**)
 - Le Comité Gabrièle (1992) (**COTE P-9**)
 - Le Comité Boivin (1995) (**COTE P-10**)

- Le Rapport du ministère du travail en juin 1999 (**COTE P-11**)
- Le Comité Thérien-Morency (2012-2013) (**COTE P-12**) .

- [108] Il n'y a, à la connaissance des demandeurs, aucun rapport émanant d'experts du domaine sur le régime de négociations dans le secteur municipal, qui soit postérieur à 2013 ;
- [109] S'il avait été de l'intention du **ministre responsable des municipalités** de déposer un projet de loi qui va dans le sens des recommandations contenues dans les susdits rapports déposés entre 1980 et 2013, l'utilité d'une enquête et l'obtention d'un nouveau rapport auraient été moins évidentes ;
- [110] Il appert cependant, à l'examen des sept rapports des susdits comités ou groupes de travail¹⁴, qu'aucun d'entre eux ne comporte de recommandations qui vont, sous réserve de certains aspects plus accessoires, dans le sens de la réforme imposée en vertu de la *Loi 24* ;
- [111] Il faut donc comprendre que c'est dans le confort de leurs convictions, que le **ministre responsable des municipalités** et ses partenaires municipaux se sont engagés dans la voie de la réforme imposée dans la *Loi 24* ;
- [112] Les principaux acteurs de cette réforme sont tous liés aux municipalités alors que les syndicats, qui ont tout simplement été laissés pour compte, ont été entendus pour la forme et à la dernière étape du processus, lors de l'étude du projet de loi en commission parlementaire ; mais à ce moment, les jeux étaient faits, le sort en était jeté et l'affaire entendue ;
- [113] Tout avait ainsi été mis en place pour que les critères et les aspects financiers qui sont favorables aux municipalités soient mis de l'avant et l'emportent sur toute autre considération, au détriment des principes qui régissent la liberté d'association ;
- [114] Le lien entre la question financière, l'objectif de la réforme imposée en vertu de la *Loi 24* et les outils pour y parvenir, est central dans l'analyse de cette loi et de sa validité constitutionnelle au regard de l'article 2 d) de la *Charte canadienne* et de l'article 3 de la *Charte québécoise* portant sur la liberté

¹⁴ Voir les paragraphes 57 à 113 de l'Annexe B de la demande.

d'association ; cette question sera donc abordée plus amplement dans le chapitre XI de la présente demande (paragraphe 156 et ss.) ;

- [115] Il convient toutefois de citer immédiatement cet extrait du rapport de la *Commission Parizeau* (pièce P-6), créée à l'initiative des municipalités en 1985 et qui demeure d'actualité, ainsi qu'on le verra plus loin :

« On a souvent soulevé devant la Commission que les décisions des arbitres devraient tenir compte soit de la capacité de payer, soit des conditions de travail fournies aux autres employés de la même municipalité.

De tels critères ne sont guère opérationnels et on voit mal comment on pourrait s'en servir pour encadrer les décisions du tribunal d'arbitrage. La capacité de payer du contribuable est une donnée dont le moins que l'on puisse dire est qu'elle change avec le temps. Il y a au moins un siècle que cette capacité de payer est invariablement sur le point d'être atteinte.

Quant à établir un rapport entre ce qu'une municipalité doit payer à ses policiers et paient à ses employés de bureaux ou à ses ouvriers, il s'agit d'un principe qu'il est malaisé d'utiliser comme critère strict. Le métier de policier est un métier spécialisé qui exigera nécessairement un salaire comparativement beaucoup plus élevé par rapport à celui des employés de bureaux ou à celui des journaliers dans les régions où les salaires sont généralement bas, que dans les régions où ces derniers sont élevés. On réagirait de même à l'égard des conditions de travail que les municipalités feraient à des ingénieurs ou à des comptables. »

- [116] Les demandeurs estiment et soumettent que la *Loi 24* se veut, dans tous ses aspects, ainsi que le reconnaît le **ministre responsable des municipalités**, une réponse ferme et complète, aux attentes des seules municipalités ; la loi, tant dans son objet que dans ses effets, cherche à établir un lien réel entre le contrôle des relations du travail par les municipalités et le processus de négociation applicable à leurs employés, le tout en vue d'assurer aux municipalités une plus grande autonomie à tous égards mais aussi sur le plan financier; sur ce point, **le ministre responsable des municipalités** et les municipalités parlent d'une seule voix (voir les paragraphes 83 et 84) ;

- [117] Il n'est pas question ici d'une loi qui a été adoptée à la faveur d'une crise financière, ou d'une crise économique, pas plus qu'elle ne constitue une

réponse à un problème réel, constaté de manière objective par des experts du domaine ; la *Loi 24* a strictement pour objet et pour effet de créer, par l'introduction d'un nouveau processus de négociation, un encadrement global et un environnement financier favorable, en permanence, aux municipalités, partenaires du gouvernement ;

[118] Et pour s'en assurer, l'application de la *Loi 24* en a été confiée au **ministre responsable des municipalités** ;

[119] Il y a donc lieu de rappeler, dès à présent, ce que la Cour suprême du Canada affirmait sur les questions strictement financières dans l'affaire *Conseil du trésor* ¹⁵ :

« 72 Il s'ensuit, me semble-t-il, que les tribunaux continueront de faire montre d'un grand scepticisme à l'égard des tentatives de justifier, par des restrictions budgétaires, des atteintes à des droits garantis par la Charte. Agir autrement aurait pour effet de déprécier la Charte étant donné qu'il y a toujours des restrictions budgétaires et que le gouvernement a toujours d'autres priorités urgentes. Cependant, les tribunaux ne peuvent pas fermer les yeux sur les crises financières périodiques qui, pour être surmontées, forcent le gouvernement à prendre des mesures pour gérer ses priorités. On ne saurait affirmer qu'en évaluant, comme il l'a fait en l'espèce, un retard dans l'échéancier établi pour réaliser l'équité salariale en fonction de la fermeture de certaines de lits d'hôpitaux, le gouvernement entreprend une démarche « dont le seul objectif est d'ordre financier ». [...] »

[120] On peut donc voir que si les objectifs déclarés d'un gouvernement sont une chose, la validité de son action sur le plan constitutionnel en est une autre ;

[121] Aussi, convient-il de jeter un regard sur l'état du droit sur la question du processus de négociation et du mécanisme de règlement des mécontentes dans le contexte de l'article 2 d) de la *Charte canadienne* et de l'article 3 de la *Charte québécoise* ;

¹⁵ *Terre-Neuve (Conseil du Trésor) c. N.A.P.E.*, [2004] 3 R.C.S. 381.

VII- L'ÉTAT DU DROIT

- [122] En 1987, dans l'affaire du Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.), [1987] 1 R.C.S. 313, la Cour suprême du Canada statuait que la liberté d'association garantie en vertu de l'article 2 d) de la *Charte canadienne* ne comprenait pas, dans le cas d'un syndicat, le droit de négocier collectivement et ne comprenait pas non plus le droit de faire la grève;
- [123] Cet arrêt de la Cour comportait toutefois deux dissidences importantes, celles des honorables juges Wilson et Dickson pour qui le droit de négocier collectivement et le droit de faire la grève étaient indissociables de la liberté d'association garantie en vertu de l'article 2 d) de la *Charte canadienne*;
- [124] En invalidant une disposition de la *Loi ontarienne sur les relations du travail* interdisant aux travailleurs agricoles de former un syndicat dans le but de négocier leurs conditions de travail, la Cour suprême du Canada, dans l'arrêt Dunmore c. Ontario (Procureur général), [2001] 3 R.C.S. 1016, introduit une nouvelle règle en déclarant que la protection accordée en vertu de l'article 2 d) de la *Charte canadienne* ne se limite pas aux seules activités individuelles, mais s'applique également aux activités associatives, telle la négociation collective;
- [125] Il aura cependant fallu attendre 20 ans avant que la Cour suprême crée un véritable revirement de la position exprimée majoritairement dans son arrêt de 1987;
- [126] En effet, dans l'affaire Health Services and Support - Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique, [2007] 2 R.C.S. 391, la Cour suprême du Canada modifie sa position et statue, cette fois à l'unanimité de ses membres, que la liberté d'association garantie par l'article 2 d) de la *Charte canadienne* conférait une protection constitutionnelle contre toute entrave substantielle par l'État au processus de négociation collective;
- [127] Dans cet arrêt, la Cour statue également que la protection accordée en vertu de l'article 2 d) de la *Charte canadienne* comprenait le droit de négocier collectivement;
- [128] La Cour ajoute que les motifs avancés dans des arrêts antérieurs pour exclure les négociations collectives de la protection accordée par l'article 2 d) ne résistaient pas à un examen fondé sur les principes pertinents et

devaient être écartés ; elle affirme finalement que la reconnaissance du droit des travailleurs de négocier collectivement était inhérente à leur liberté d'association et avait pour effet de réaffirmer les valeurs de dignité, d'autonomie de la personne, d'égalité et de démocratie, intrinsèques à la Charte;

- [129] Dans l'affaire Ontario (Procureur général) c. Fraser, [2011] 2 R.C.S. 3, la Cour Suprême du Canada réitère que le droit de négocier collectivement fait partie des valeurs de la *Charte canadienne* et se trouve protégé par l'article 2 d);
- [130] Dans cette affaire, la Cour suprême souligne que les activités de négociation en contexte de relations du travail protégées par l'article 2 d) comprennent la négociation de bonne foi de questions importantes liées à l'exécution des fonctions; ce droit implique que l'employeur et les employés se rencontrent et négocient de bonne foi en vue de réaliser leur objectif commun d'accommodement par des moyens pacifiques et productifs; la négociation de bonne foi découlant de l'article 2 d) exige que les parties se rencontrent et qu'elles engagent un véritable dialogue;
- [131] Dans une série de trois arrêts rendus en janvier 2015, la Cour suprême du Canada réaffirme avec puissance que le droit de négocier collectivement fait partie intrinsèque des valeurs de la *Charte canadienne* et se trouve protégé par l'article 2 d);
- [132] Dans l'affaire Association de la police montée de l'Ontario c. Canada (Procureur général), [2015] C.S.C. 1, la Cour statue que l'article 2 d) protège trois catégories d'activités : (1) le droit de s'unir à d'autres et de constituer des associations; (2) le droit de s'unir à d'autres pour exercer d'autres droits constitutionnels; et (3) 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;
- [133] Considéré en fonction de son objet, la Cour statue que l'article 2 d) garantit le droit des employés de véritablement s'associer en vue de réaliser des objectifs collectifs relatifs à leurs conditions de travail; cette protection inclut le droit de négocier collectivement ; la négociation collective est donc une condition qui doit nécessairement être réalisée pour permettre l'exercice véritable de la liberté d'association garantie par la Constitution;

- [134] Aux yeux de la Cour, le gouvernement ne saurait adopter des lois ou imposer un processus de relations de travail qui entrave substantiellement le droit des employés de s'associer en vue de réaliser véritablement des objectifs collectifs relatifs au travail; tout comme l'interdiction pour des employés de s'associer porte atteinte à la liberté d'association, le modèle de relations de travail qui entrave substantiellement la possibilité d'engager de véritables négociations collectives sur des questions relatives au travail porte également atteinte à cette liberté fondamentale; de même, un processus de négociation collective n'aura pas un caractère véritable s'il empêche les employés de poursuivre leurs objectifs communs;
- [135] La Cour rappelle également, aux paragraphes 71 et 72, les principes fondamentaux que vise à protéger la liberté d'association, de la façon suivante :

« [71] Le droit à un processus véritable de négociation collective constitue donc un élément nécessaire du droit de poursuivre collectivement et de manière véritable des objectifs relatifs au travail (Health Services; Fraser). Un processus de négociation collective n'aura toutefois pas un caractère véritable s'il empêche les employés de poursuivre leurs objectifs. Comme l'a affirmé la Cour dans Health Services, « un des succès fondamentaux résultant de la négociation collective est de pallier l'inégalité qui a toujours existé entre employeur et employés [. . .] » (par. 84). Ainsi, le mécanisme qui porte substantiellement atteinte à un processus véritable de négociation collective en réduisant le pouvoir de négociation des employés ne respecte pas la liberté d'association garantie par l'al. 2d).

[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). »

- [136] Puis, le 29 janvier 2015, sur demande d'autorisation d'appel dans l'affaire Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 675 et autres c. Procureur général du Canada et autre (dossier 35980), la Cour suprême du Canada annule le jugement rendu par la Cour d'appel du Québec et dispose comme suit de cette affaire :

« Conformément au paragraphe 43(1.1) de la Loi sur la Cour suprême, l'affaire à l'origine de la demande d'autorisation d'appel est renvoyée à la Cour d'appel du Québec pour qu'elle statue en conformité avec les arrêts Meredith c. Canada (Procureur général), 2015 CSC 2 et Association de la police montée de l'Ontario c. Canada (Procureur général), 2015 CSC 1 ».

- [137] Dans cette dernière affaire, le syndicat avait attaqué une loi fédérale qui se trouvait à intervenir dans le processus ayant abouti à la conclusion d'une convention collective en 2007 et qui prévoyait des augmentations de salaires qui s'avéraient contraires aux dispositions de la loi de 2009; il s'agit de la *Loi visant à contrôler les dépenses du gouvernement du Canada à l'égard de l'emploi*, L.C. 2009, chap. 2 ; la Cour d'appel du Québec avait statué que cette loi n'était pas contraire à la *Charte canadienne* et ne violait pas l'article 2 d) relatif au droit de négocier collectivement ; c'est ce jugement qui se trouve annulé;
- [138] La Cour d'appel du Québec a donc été appelée à statuer de nouveau sur la validité constitutionnelle de la loi fédérale ; dans un arrêt rendu le 2 mai 2016, la Cour, sous la plume de l'honorable juge Bich, rappelle en premier lieu que la loi fédérale constituait une forme d'ingérence dans la négociation de la convention collective; pareillement, ajoute-t-elle, *« les restrictions futures au contenu d'une convention collective, même limitées comme elles le sont en l'espèce, « constitute an interference with collective bargaining because there can be no real dialogue over terms and conditions that can never be enacted as part of the collective agreement ».*
- [139] La Cour a cependant rejeté la demande d'invalidité dans le contexte particulier de cette affaire et sous l'angle de la défense de justification ;
- [140] Enfin, le 30 janvier 2015, la Cour suprême statuait à nouveau sur l'article 2 d) de la *Charte canadienne* dans l'affaire Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan, 2015 CSC 4; dans un arrêt retentissant, la Cour

renverse la position exprimée majoritairement dans l'affaire du *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, rétablit la position des juges minoritaires et statue cette fois que le droit de faire la grève fait partie intégrante du droit de négocier collectivement garanti en vertu de l'article 2 d) de la *Charte canadienne*; le droit de faire la grève se trouve désormais constitutionnalisé au Canada ;

[141] La Cour suprême affirme en outre que dans notre régime de relations de travail, le droit de faire la grève constitue un élément essentiel d'un processus véritable de négociation collective ; il n'est pas seulement dérivé du droit à la négociation collective, il en constitue une composante indispensable ; advenant la rupture de la négociation de bonne foi, la faculté de cesser collectivement le travail est une composante nécessaire du processus grâce auquel les travailleurs peuvent continuer de participer véritablement à la poursuite de leurs objectifs communs liés au travail ; le droit de grève jouit de la protection constitutionnelle en raison de sa fonction cruciale dans le cadre d'un processus véritable de négociation collective ;

[142] Après avoir examiné et analysé les obligations internationales du Canada en la matière, l'honorable juge Abella ajoute ceci :

« [75] Ce tour d'horizon historique, international et jurisprudentiel me convainc ... qu'un processus véritable de négociation collective exige que les salariés puissent cesser collectivement le travail aux fins de la détermination de leurs conditions de travail par la négociation collective. Advenant la rupture de la négociation de bonne foi, la faculté de cesser collectivement le travail est une composante nécessaire du processus par lequel les salariés peuvent continuer de participer véritablement à la poursuite de leurs objectifs liés au travail. Dans le présent dossier, supprimer le droit de grève revient à entraver substantiellement l'exercice du droit à un processus véritable de négociation collective. »

[143] Selon la Cour suprême, la loi en cause ne prévoyait pas d'autre moyen véritable en cas d'impasse dans les négociations (tel l'arbitrage) ; pour la Cour, lorsque le droit de grève est limité d'une manière qui entrave substantiellement le droit à un processus véritable de négociation collective, il doit être remplacé par l'un ou l'autre des mécanismes véritables de règlement des différends qui sont couramment employés en relations de travail ; les salariés du secteur public qui assurent des services essentiels exercent des fonctions dont le caractère unique est susceptible de militer

en faveur d'un mécanisme moins perturbateur que la grève lorsque la négociation collective se heurte à une impasse, mais ces fonctions ne sauraient justifier l'absence de tout mécanisme de règlement des différends ;

- [144] La juge Abella fait siens les propos du juge Dickson dans *Renvoi relatif à l'Alberta*, comme suit :

[94] *Le juge en chef Dickson n'est évidemment pas insensible au profond déséquilibre qui survient à la table de négociation lorsqu'un syndicat se voit retirer le droit de grève sans pouvoir recourir à un mécanisme véritable de règlement des différends liés à la négociation collective :*

Manifestement, si le droit de grève devait être refusé et s'il n'était remplacé par aucun moyen efficace et juste de résoudre les conflits de travail, les employés se verraient refuser tout apport susceptible d'assurer des conditions de travail équitables et décentes et le droit des relations de travail s'en trouverait faussé entièrement à l'avantage de l'employeur. C'est pour cette raison que l'interdiction législative de la grève doit s'accompagner d'un mécanisme de règlement des différends par un tiers. Je suis d'accord avec ce que dit l'Alberta International Fire Fighters Association à la p. 22 de son mémoire, savoir que [TRADUCTION] « Il est généralement reconnu qu'employeurs et employés doivent être sur un pied d'égalité en situation de grève ou d'arbitrage obligatoire lorsque le droit de grève est retiré ». Le but d'un tel mécanisme est d'assurer que la perte du pouvoir de négociation par suite de l'interdiction législative des grèves est compensée par l'accès à un système qui permet de résoudre équitablement, efficacement et promptement les différends mettant aux prises employés et employeurs. [Italiques ajoutées.]

(Renvoi relatif à l'Alberta, p. 380) »

- [145] La Cour suprême du Canada confirme à nouveau la portée de l'article 2 d) de la Charte canadienne, dans une décision rendue le 10 novembre 2016, dans l'affaire *British Columbia Teachers' Federation c. Colombie-Britannique*, 2016 CSC 49, en regard d'une loi qui annulait certaines

modalités de la convention collective des enseignements des écoles publiques et empêchait jusqu'à une date précise la renégociation de modalités similaires. Les juges majoritaires (sept juges sur neuf) ont accueilli sur le banc l'appel des syndicats et cassé l'arrêt de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique, « *essentiellement pour les motifs du juge Donald* », dissident en Cour d'appel, motifs fondés sur les arrêts *Health Services* et *Fraser* précités ;

[146] Sous l'éclairage des enseignements du plus haut tribunal du pays, les demandeurs estiment que la *Loi 24* porte atteinte de façon substantielle, tant par son objet que par ses effets, au processus de négociation collective, en intervenant dans le processus de négociation et en instaurant un processus d'arbitrage qui ne constitue pas un substitut adéquat au droit de faire la grève ;

[147] Il est opportun de rappeler l'affirmation du juge en chef Dickson dans le *Renvoi relatif à l'Alberta*, affirmation que rappelle d'ailleurs la Cour suprême dans *Health Services* (paragraphe 84) :

« La liberté d'association constitue la pierre angulaire des relations de travail modernes ».

[148] Il est également opportun de rappeler cet extrait souvent cité des motifs de l'honorable juge Dickson dans *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295, à la page 331 :

« À mon avis, l'objet et l'effet d'une loi sont tous les deux importants pour déterminer sa constitutionnalité; un objet inconstitutionnel ou un effet inconstitutionnel peuvent l'un et l'autre rendre une loi invalide. Toute loi est animée par un but que le législateur compte réaliser. Ce but se réalise par les répercussions résultant de l'opération et de l'application de la loi. L'objet et l'effet respectivement, au sens du but de la loi et de ses répercussions ultimes, sont nettement liés, voire inséparables. On s'est souvent référé aux effets projetés et aux effets réels pour évaluer l'objet de la loi et ainsi sa validité. [Je souligne]. »

VIII- LE DROIT DE NÉGOCIER COLLECTIVEMENT

[149] Ainsi donc, depuis *Health Services* (2007), suivi par *Fraser* (2011), *Association de la police montée de l'Ontario* (2015), *Meredith* (2015) et

Saskatchewan Federation of Labour (2015), la liberté d'association garantie en vertu de l'article 2 d) de la Charte canadienne comprend pour un syndicat le droit de négocier collectivement, puisqu'il s'agit d'un objectif commun aux travailleurs lorsque ceux-ci décident de s'associer entre eux; ce droit serait par ailleurs vide de sens s'il ne comportait pas le droit à un véritable processus de négociation et de règlement des différends ;

- [150] *Depuis Saskatchewan Federation of Labour* (2015), la liberté d'association garantie en vertu de l'article 2 d) de la Charte canadienne comprend aussi le droit de faire la grève ; dans les cas où en raison de la nature des services rendus, il est acceptable que le droit de grève soit limité ou retiré, comme dans le cas des services rendus par les policiers et les pompiers, le droit de grève doit alors être remplacé, en cas d'impasse dans les négociations, par un mécanisme efficace qui compense la perte du droit de faire la grève, tel l'arbitrage du différend ;

IX- LES ENTRAVES SUBSTANTIELLES À LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION CRÉÉES PAR LA LOI 24

- [151] La *Loi 24* impose des principes directeurs et des critères obligatoires dans le processus de négociation et de règlement des différends, qui sont clairement établis en vue d'accroître l'autonomie financière des municipalités, avec tout ce que cela peut sous-entendre et entraîner comme effets sur le processus de négociation, rompant ainsi « *l'équilibre nécessaire à la poursuite véritable d'objectifs relatifs au travail* » (*Police montée*, précité, par. 72) ;
- [152] La *Loi 24* impose en outre aux policiers et aux pompiers un mécanisme d'arbitrage qui est destiné, à partir de sa constitution et de la composition des conseils de règlement des différends, jusqu'à la décision ultime qui sera rendue à l'égard d'un différend, à satisfaire une seule des deux parties, en l'occurrence les municipalités ;
- [153] Elle augmente à cinq ans la durée d'une sentence arbitrale imposée par un tiers, ce qui a pour effet de restreindre démesurément la liberté de négociation des associations syndicales ;
- [154] Elle fait supporter par les associations syndicales un coût qui est susceptible de dissuader le recours à ce mécanisme ;

X- L'HISTOIRE LÉGISLATIVE ENTOURANT LE PROCESSUS DE NÉGOCIATION ET LES DIFFÉRENTS RAPPORTS DE GROUPES DE TRAVAIL SUR LA QUESTION

- [155] Dans les chapitres et paragraphes qui suivent, les demandeurs exposeront les motifs qui démontrent les entraves substantielles à la liberté d'association ; au support de ces motifs, les demandeurs procéderont à l'exégèse de l'histoire législative entourant le processus de négociation au Québec ; cet historique se retrouve plus amplement décrit dans les Annexes A et B de la présente demande ; l'Annexe A résume le processus de négociation et d'arbitrage qui était applicable aux policiers et pompiers avant l'adoption de la *Loi 24*, alors que l'Annexe B trace l'historique législatif du régime de travail applicable aux policiers et pompiers municipaux depuis plus de 100 ans ; cette Annexe B inclut les rapports des différents comités d'étude qui se sont penchés sur la question depuis 1980 ;

XI- LES MOTIFS QUI DÉMONTRENT LES ENTRAVES SUBSTANTIELLES À LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION

La médiation obligatoire

- [156] Avant son abrogation par la *Loi 24*, l'article 94 du *Code du travail* prévoyait le droit de recourir à la médiation, « *à la demande conjointe des parties* » ;
- [157] Il s'agissait d'une médiation de type classique, et non pas de la médiation-arbitrage prévue à l'article 97 dudit *Code*, également abrogé, qui prévoyait qu'une partie pouvait en tout temps « *déferer le différend à l'arbitrage, selon le mode choisi par les parties* », soit « *un arbitre à la demande de l'une ou l'autre partie ou ... un médiateur-arbitre, à la demande conjointe des parties* » ;
- [158] Dans un cas comme dans l'autre, l'arbitrage avait lieu devant un arbitre unique (article 98, abrogé) ; lorsque les parties optaient pour la médiation-arbitrage, l'arbitre tentait d'abord de régler le différend et il procédait à l'arbitrage lorsqu'il était « *d'avis qu'il est improbable que les parties puissent en arriver à la conclusion d'une convention collective dans un délai raisonnable ...* » (article 99.1.1, abrogé) ;
- [159] La *Loi 24* a mis fin à la possibilité de recourir au mécanisme de la médiation-arbitrage, en dépit du fait que les représentants des parties concernées en

milieu municipal s'étaient entendus pour le rendre obligatoire, sous l'égide du Comité Thérien-Morency (pièce P-12);

- [160] Plutôt que d'imposer la médiation-arbitrage au terme de laquelle l'arbitre a la possibilité de trancher le litige, le législateur a plutôt choisi d'imposer la médiation de type classique (articles 5 et 6 de la *Loi 24*), alors qu'elle était auparavant optionnelle (article 94 du *Code du travail*, abrogé) ;
- [161] La médiation de type classique imposée aux parties au terme des articles 5 et 6 de la *Loi 24* fait partie du processus de règlement des différends établi par la *Loi 24*, processus qui doit, dans son ensemble, constituer un substitut valable au droit de grève ;
- [162] Les demandeurs estiment et soumettent qu'il ne s'agit pas d'un substitut valable au droit de faire la grève ;
- [163] Les comités d'experts qui se sont penchés sur la question ont tous convenu que la médiation de type classique est inutile lorsqu'elle est imposée ;
- [164] Dans son rapport daté du 31 octobre 1985 (pièce P-7, page 202), la Commission Beaudry mentionnait ce qui suit :

« ... la fonction de conciliateur a été considérablement revalorisée quand on a amendé la législation de façon à ce qu'un conciliateur soit assigné à un conflit parce que quelqu'un souhaite sa présence. Tout automatisme risquerait de dévaloriser sa fonction et son efficacité ».

- [165] De son côté, le Comité Boivin recommandait de mettre fin à la médiation obligatoire qui était en vigueur en 1995 et de la remplacer par une médiation volontaire (pièce P-10, page 54) ;
- [166] Le rapport du Comité Boivin fait état des commentaires que lui ont livrés **les médiateurs**, comme suit :

« S'agissant de l'intervention médiatrice, l'opinion des médiateurs est tranchée : la médiation obligatoire n'a absolument rien changé, si ce n'est qu'elle a ajouté à la durée de l'ensemble du processus menant à la sentence arbitrale. (page 15)

(...)

Appelés à suggérer ce qui leur semblerait être le meilleur moyen d'améliorer le mécanisme actuel d'arbitrage, les médiateurs ont spontanément insisté sur le retour à la médiation volontaire ... »
(page 16)

[167] Puis le Comité Boivin conclut comme suit sur cette question :

« On nous a convaincus de l'inutilité de maintenir la phase obligatoire de médiation, préalablement à l'arbitrage. » (page 54)

[168] Le Comité Boivin proposait plutôt d'instituer la médiation-arbitrage (page 55), proposition qui sera éventuellement retenue dans la Loi de 1996 et dans les recommandations du Comité Thérien-Morency ;

[169] Bref, les experts s'entendent tous pour affirmer que la médiation de type classique n'apporte rien de valable au processus de règlement des différends lorsqu'elle est imposée, sans compter les coûts inutiles qu'elle comporte pour les parties ;

[170] Puisque la médiation de type classique est inefficace et inutile lorsqu'elle est imposée, suivant les experts consultés par les autorités ministérielles à toutes époques pertinentes, elle ne peut s'intégrer valablement dans un processus de négociation et de règlement des différends qui, en milieu policier et pompier, doit ultimement se substituer au droit de faire la grève lequel fait partie intégrante du droit à un véritable processus de négociation ;

[171] Il n'y a, à la connaissance des demandeurs, aucun rapport ou recommandation, qui soit postérieur au rapport du Comité Thérien-Morency ;

[172] La médiation permet cependant **au ministre responsable des municipalités** d'être non seulement informé directement de l'état du différend opposant une municipalité à une association de salariés, mais elle lui permet d'obtenir les commentaires du médiateur et de pouvoir agir de manière unilatérale et à sa plus entière discrétion, dans la constitution du conseil de règlement des différends, puisque celle-ci se fait sans la participation des associations de salariés ;

Le conseil de règlement des différends

- [173] Avant son abrogation par la *Loi 24*, l'arbitrage imposé aux policiers et pompiers en lieu et place du droit de faire la grève, était confié à un arbitre unique, assisté d'assesseurs représentant les parties, selon ce qui était prévu dans les articles 97 et 99.2 (abrogés) du *Code du travail* ;
- [174] L'article 98 (abrogé) du *Code du travail* prévoyait que les parties au différend « *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* » ;
- [175] Suivant l'article 99 (abrogé), cette liste était constituée « *des personnes proposées conjointement par toutes les associations reconnues par décret du gouvernement comme étant les plus représentatives des municipalités, des régions intermunicipales, des policiers et des pompiers* » ;
- [176] Ainsi donc, la liste des arbitres habilités à agir dans le cadre d'un différend en milieu policier et pompier, était établie par les représentants du milieu concerné et les parties au différend pouvaient s'entendre pour choisir l'un d'entre eux afin de disposer de leur mésentente, à défaut de quoi le ministre en nommait un à partir de cette liste, qui faisait consensus entre les parties (article 98, abrogé) ;
- [177] La liste comportait généralement le nom de quinze (15) à vingt (20) arbitres et était révisée aux cinq ans par les représentants du milieu qui pouvaient en reconduire certains, en retrancher et en ajouter, par consensus (article 99, abrogé) ;
- [178] À toutes époques pertinentes, les qualités recherchées des arbitres ont toujours été les mêmes : impartialité, indépendance, expertise mais surtout acceptabilité générale dans le milieu des relations du travail ;
- [179] Le mécanisme de règlement des différends en milieu policier prévoyait également la présence d'assesseurs pour assister l'arbitre dans l'exécution de sa charge ;
- [180] Depuis l'implantation de l'arbitrage au début du siècle dernier, les parties ont toujours eu la possibilité de désigner un arbitre ou un assesseur qui les représente au sein de la formation qui disposera du différend ;

- [181] En raison de leur expertise et de leur connaissance approfondie des conditions de travail prévalant dans le milieu concerné, ces personnes permettaient à l'arbitre d'obtenir un éclairage additionnel ; elles jouissaient généralement des mêmes qualités que celles recherchées des arbitres sur le plan de leurs aptitudes, de leurs connaissances et de leur expertise ;
- [182] Agissant à titre d'arbitre ou à titre d'assesseur au sein du tribunal d'arbitrage d'un différend, le représentant de chaque partie qui connaît le milieu policier ou pompier, le fonctionnement d'un service de police ou d'incendie, de même que les enjeux qui les confrontent est en mesure d'éclairer le président sur les conséquences d'une demande, ou encore sur les dangers, les risques ou les avantages qu'elle comporte ; lors de son délibéré, le président peut donc être sensibilisé par les assesseurs à des réalités qui lui échappent ;
- [183] Dans les faits, la pratique qui consiste à recourir à des assesseurs ou à des représentants des parties, était généralisée à l'ensemble des arbitrages de différends en milieu policier et pompier dans le secteur municipal au Québec et remonte à plus de cent (100) ans ;
- [184] Cette particularité a entraîné plusieurs constats dont notamment celui voulant que l'arbitrage d'un différend constitue une forme de prolongement de la phase de négociation ;
- [185] Il est en effet reconnu dans la pratique et dans la jurisprudence, que la phase de négociation se poursuit dans le cadre du délibéré du tribunal d'arbitrage du différend ; il est même d'usage que les assesseurs patronal et syndical, qui agissent à titre de représentants des parties auprès du tribunal, orientés par les commentaires de l'arbitre, en viennent très souvent à des compromis, après consultation de leurs mandants, forme de supra négociation dont la conclusion possède l'indéniable avantage de provenir des parties elles-mêmes ;
- [186] Bien qu'applicables à un arbitrage de type « *offres finales* », les propos ci-après cités de monsieur le juge Martineau de la Cour fédérale exprimés dans l'affaire *Syndicat des postiers du Canada*¹⁶ n'en sont pas moins

¹⁶ *Canadian Union of Postal Workers c. Canada Post Corporation and Attorney General of Canada*, [2012] FC 110 (CanLII).

pertinents dans le contexte d'un tribunal permanent dont la composition exclut les représentants des parties :

« [39] Précisons que dans un arbitrage de différend traditionnel, les possibilités de compromis ne sont pas éliminées et l'équité n'est pas totalement exclue. Par contre, l'arbitrage d'offres finales débouche sur l'unilatéralisme législatif. Par l'effet de la Loi spéciale, on a affaire à un conflit de travail judiciarisé où le jeu des rapports habituels de force ne balise plus les offres finales que feront les deux protagonistes. C'est le vainqueur désigné par l'arbitre des offres finales, qui dictera au perdant, pour les trois prochaines années (et peut-être de façon rétroactive), les conditions de travail des travailleurs et des travailleuses des postes, et les limites, s'il en est, aux droits de gérance de l'employeur (paragraphe 11(4) et article 14 de la Loi spéciale). Le poids des responsabilités est donc énorme; il s'agit d'un exercice de haute voltige, sans doute plus politique que juridique, car c'est de légitimité dont on parle ici et non de légalité.

[40] À terme, il reviendra à l'arbitre des offres finales de convaincre le perdant, dans sa décision exécutoire immédiatement, qu'après tout, l'offre finale du vainqueur est la plus raisonnable, compte tenu des limites et des critères qui lui ont été dictés par le Parlement, ici l'article 11 de la Loi spéciale, déterminisme politique oblige. Il sera donc facile de faire de l'arbitre des offres finales un bouc émissaire. La rhétorique du milieu des relations de travail associera invariablement le vainqueur à son messenger. Cela ne peut être que néfaste pour l'entreprise et les travailleurs et travailleuses, ainsi que le gouvernement lui-même. En l'espèce, si dès le départ, la candidature de l'arbitre pose problème ou n'est pas acceptable pour le perdant, c'est toute la confiance dans ce système extraordinaire de détermination des conditions de travail, qui s'en trouvera ébranlée. Prudence oblige si l'on désire éviter la création d'un climat de relations de travail pourri pour les années à venir. » (notre soulignement)

[187] Hormis la période 1949-1964, l'histoire quasi centenaire du processus de négociation en milieu policier et pompier, et de son mécanisme de solution des différends dans le secteur municipal, constitue la preuve éclatante de son acceptabilité ;

[188] Par contre, l'ignorance du principe d'acceptabilité dans la désignation des membres d'un tribunal d'arbitrage de différend a pu entraîner dans le passé, en présence d'une sentence estimée injuste, des réactions violentes,

voisines de l'anarchie ; il en fut ainsi lors de la grève des policiers de Montréal en 1969 ;

[189] Le président du tribunal d'arbitrage qui rendit sa décision dans cette affaire était un juge à la retraite, inexpérimenté dans le domaine des relations du travail et peu sensible aux revendications des policiers, ainsi qu'il appert du livre *Détermination et Solidarité* (1999) éditions du Boréal, pages 159 à 168, de l'historien Jacques Rouillard, produit au soutien des présentes sous la **COTE P-13** ;

[190] Le principe d'acceptabilité des membres d'un tribunal d'arbitrage a été expressément reconnu par les représentants des parties patronale et syndicale du secteur municipal dans le cadre des travaux du Comité Thérien-Morency (pièce P-12);

[191] Le mécanisme de règlement des différends applicable en milieu policier et pompier dans le secteur municipal au Québec avant l'adoption de la *Loi 24* se comparait généralement aux mécanismes de règlement des différends en milieu policier en vigueur ailleurs au Canada dans le secteur municipal ;

[192] La *Loi 24* a cependant remplacé cette forme classique d'arbitrage par l'établissement d'un tribunal permanent appelé « *Conseil de règlement des différends* » (article 9), dont les membres sont nommés par le gouvernement sur recommandation du **ministre responsable des municipalités** (article 10) ;

[193] De plus, la *Loi 24* a mis fin à la présence des assesseurs ;

[194] Les demandeurs estiment et soumettent que l'arbitrage obligatoire déferé à un tribunal permanent, en l'occurrence le Conseil de règlement des différends, suivant les modalités de la *Loi 24*, ne peut être considéré comme constituant un substitut valable au droit de grève, autant pour les motifs exposés plus haut que pour les motifs ci-après exprimés ;

i- Un tribunal permanent

[195] Suivant la *Loi 24*, le conseil est composé de trois membres, dont le président, qui doit être avocat (article 10) ;

[196] L'article 11 prévoit que minimalement, six personnes doivent être nommées afin de pouvoir constituer deux formations ;

[197] Les personnes nommées sont reconnues aptes à être membres du conseil des différends pour une période de cinq ans (article 11, dernier paragraphe);

[198] Commentant une demande de l'Union des municipalités du Québec visant la constitution d'un tribunal permanent d'arbitrage, le Comité Lemieux mentionnait ce qui suit (pièce P-8, page 65) :

« Il nous semble toutefois que le remède suggéré comporte le risque de conduire, à court terme, à une stagnation de la jurisprudence et, qui sait, peut-être même à des décisions qu'on transposerait d'un dossier à l'autre sans égard aux particularités de chaque cas. Cela irait, à n'en pas douter, à l'encontre même des principes qui sous-tendent le processus arbitral, tout comme la volonté d'autonomie des municipalités elles-mêmes. »

[199] Face à une demande semblable provenant encore une fois de l'UMQ, le Comité Boivin mentionnait ce qui suit (pièce P-10, page 49) :

« Nous ne croyons pas que le renvoi des différends à un tribunal permanent apporterait un correctif adéquat au problème des effets d'entraînement d'une sentence arbitrale à une autre. On considère parfois cet élément comme une lacune du système actuel mais on peut également craindre qu'avec l'intervention d'un tribunal permanent, il s'établirait, à moyen terme, quelques courants jurisprudentiels bien tracés et desquels il serait difficile de sortir, étant donné la permanence et le nombre réduit de juges. »

[200] Un conseil permanent fixe sa jurisprudence et se trouve normalement lié par ses propres décisions, ce qui laisse peu ou pas de place à l'activité associative et aux aspirations légitimes des salariés concernés ;

[201] En outre, l'absence d'assesseurs augmente le risque de décisions déconnectées du milieu et de la réalité vécue ; en effet, une convention collective ne se limite pas aux clauses qui sont reliées à la rémunération globale ; une convention collective régit la vie des salariés au travail, conditionne leur vie familiale et sociale et détermine leurs droits et obligations dans tous les aspects et sur toutes les matières qui y sont reliées ;

- [202] Voilà pourquoi une convention collective comporte des clauses relatives à l'avancement des salariés et leurs promotions au sein de l'entreprise, leurs déplacements au sein de l'unité de négociation, ce qui inclut les assignations et les mutations, leurs programmes et horaires de travail, les vacances et les congés sociaux, les absences pour cause de maladie, de lésions professionnelles et les divers congés, tels le congé de maternité, le congé parental, le congé d'adoption et ceux qui sont reliés à la conciliation travail/famille, leur participation à la vie associative, ce qui comprend la cotisation syndicale et les libérations syndicales qui découlent de cette participation, la formation professionnelle, les programmes d'assurance collective et les différents programmes d'aide, le lieu de résidence, l'assistance judiciaire, la protection de leur santé et sécurité au travail, ce qui inclut l'uniforme, les pièces d'équipement et le comité de santé-sécurité du travail, l'ancienneté et les droits que celle-ci comporte, la durée de la convention collective et la procédure de règlement des griefs ou de différends ;
- [203] Pour se définir comme un substitut valable à la grève, l'arbitrage doit donc être fondé et prendre appui sur l'équilibre du processus, susciter la confiance des salariés et donner à l'activité associative l'espace vital nécessaire à sa survie ; cet arbitrage doit pouvoir prendre appui sur des personnes dignes de confiance en conformité avec la règle de l'acceptabilité générale, qui possèdent l'expertise nécessaire et la compétence pour saisir les demandes qui leur sont présentées, les évaluer correctement et en disposer d'une manière acceptable et raisonnable ;
- [204] Malheureusement, le processus de négociation et d'arbitrage imposé en vertu de la *Loi 24* ne possède aucune de ces exigences ; il est, au contraire, susceptible de contraindre les salariés à renoncer à des revendications et à faire des compromis auxquels ils n'auraient pas consenti s'ils avaient eu le droit de faire la grève ou s'ils avaient pu bénéficier d'un véritable processus de négociation comportant un mécanisme de solution des différends qui soit fiable et digne de confiance ; un processus qui ne se trouve pas figé dans des concepts préétablis ou qui n'est pas déconnecté du milieu et de la réalité vécue ;

ii- Le processus de nomination des membres du conseil des différends

- [205] Hormis la période 1949-1964, les parties ont toujours eu la possibilité, **depuis plus de cent ans**, de choisir le ou les arbitres composant le tribunal d'arbitrage de différend ;
- [206] En 1949, le gouvernement Duplessis fait cependant adopter une loi ¹⁷ qui imposait un tribunal permanent, composé de deux membres désignés par les parties (articles 3 et 4), et d'un troisième qui agissait comme président, à titre de représentant du public ; ce dernier était nommé par le lieutenant-gouverneur en conseil, sans recommandation des parties (article 6) ; cette loi restera en vigueur jusqu'en 1964, soit jusqu'à l'adoption du *Code du travail* ; malgré tout, au moins deux des trois membres de ce tribunal étaient désignés par les parties au différend ;
- [207] Tel que ci-dessus mentionné, les articles 98 et 99 du *Code du travail*, abrogés par la *Loi 24*, laissaient aux parties le soin d'établir la liste des arbitres et de choisir parmi eux, celui qui devait disposer de leur différend ;
- [208] La *Loi 24* a mis fin à plus de cent ans d'histoire législative ; cette loi prévoit que les trois membres du conseil de règlement des différends sont plutôt nommés par le gouvernement (article 10), sans aucune consultation des parties, parmi les personnes reconnues à ce titre par le gouvernement ; un minimum de six personnes composent le conseil de règlement des différends (article 11) ;
- [209] Les personnes reconnues par le gouvernement « *doivent faire l'objet d'une recommandation d'un comité de sélection, formé et agissant selon les conditions que le gouvernement détermine* » (article 11).
- [210] Depuis l'adoption de la *Loi 24*, le gouvernement a de fait formé un tel comité de sélection suivant les dispositions d'un règlement qu'il a adopté et qui s'intitule « *Procédure menant à la reconnaissance des personnes aptes à agir en matière de règlement des différends dans le secteur municipal* » (règlement 1 du chap. R-8.3 RLRQ - Lois codifiées).
- [211] Au terme de ce règlement, le comité de sélection doit être composé de cinq membres, dont trois ne doivent avoir aucun lien avec la partie patronale ou syndicale ; l'un des membres de ce comité peut être proposé par les

¹⁷ Voir Annexe B de la demande, paragraphe 41.

associations représentatives des municipalités ; un autre membre de ce comité peut être proposé par les associations représentatives des policiers et des pompiers (article 4) ;

[212] Ensemble, les municipalités, qui sont les partenaires du gouvernement, et le gouvernement, contrôlent donc la nomination de quatre des cinq membres du comité de sélection ;

[213] De plus, une fois la liste confectionnée par ledit comité de sélection, c'est le gouvernement qui nomme parmi les noms apparaissant sur cette liste et de manière unilatérale, ceux et celles qui feront éventuellement partie du conseil de règlement des différends, le tout sur la recommandation du **ministre responsable des municipalités** ;

[214] Dans ce contexte, et en l'absence de la parité qui avait toujours caractérisée leurs rapports avec le gouvernement et leurs partenaires municipaux, les associations représentatives des policiers et des pompiers ont refusé de participer aux travaux du comité de sélection et de désigner une personne pour les représenter au sein de ce comité, estimant que le processus auquel on les conviait était à la fois biaisé et partial, notamment parce que ledit comité ne fonctionnait pas sur une base paritaire, parce que le gouvernement et ses partenaires municipaux en avaient le plein contrôle et aussi parce que le comité ne pouvait soumettre ses recommandations qu'à l'égard des personnes dont les noms provenaient du ministre responsable des municipalités ;

[215] Sans égard à la position des associations représentatives des policiers et des pompiers sur la question, depuis le décret daté du 4 juillet 2017, le gouvernement a désigné dix-sept personnes comme étant « *aptas* » à être nommées comme membres du conseil de règlement des différends (Décret 693-2017) ;

[216] Depuis ce temps, l'une de ces dix-sept personnes, en l'occurrence, l'arbitre bien connu, Me François Hamelin, a remis sa démission, sans avoir eu l'occasion de siéger comme membre d'un conseil de règlement des différends ; il ne reste donc que seize personnes sur ladite liste ;

[217] Sur les 16 membres formant la liste actuelle des personnes aptes à siéger sur un conseil de règlement des différends, 10 d'entre elles, soit près de 63% des personnes composant ladite liste, sont clairement identifiées

comme provenant soit du milieu patronal, soit d'institutions ou d'organismes associés au milieu patronal : il s'agit des personnes suivantes :

- M. Jean Olivier Ferron, ex-directeur général au Secrétariat du Conseil du trésor ;
- Madame Dominique Gauthier, ex-secrétaire associée au Secrétariat du Conseil du trésor ;
- Madame Suzanne Lévesque, ex-sous-ministre adjointe et administratrice d'État au ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles;
- Monsieur Serge Laverdière, ex-chef de secteur intérimaire au Centre intégré de santé et de services sociaux de Lanaudière;
- Monsieur Jean-Yves Hinse, chargé de cours à l'École des hautes études commerciales de Montréal et ex-négociateur en chef de la Ville de Montréal ;
- Madame Brigitte Lamy, consultante en pratique privée, ex-directrice du service des ressources humaines de la Ville de Chambly ;
- Monsieur Pierre Lemay, porte-parole au Comité patronal de négociation du secteur de la santé et des services sociaux;
- Monsieur Claude Mailhot, retraité, ex-directeur du service des ressources humaines de l'IRNS, ex-directeur du Service des ressources humaines de l'Université Laval, ex-associé principal de Docert conseil, une entreprise spécialisée en développement organisationnel et en accompagnement des gestionnaires, ex-directeur des ressources humaines au sein de commissions scolaires de la région de Québec, ex-directeur du Centre des ressources municipales en relations de travail à l'Union des municipalités du Québec et ex-conseiller en relations de travail pour la Fédération des employés municipaux et scolaires du Québec de 1981 à 1989 ;
- Me Frédéric Henri, consultant en pratique privée depuis 7 ans, ex-chef de division Recours et arbitrages / Ressources humaines à la Ville de Montréal, ex-Directeur Service des conventions du Groupe TVA ;
- Me Gilles Touchette, avocat spécialisé en droit du travail, ex-associé principal chez Norton Rose ;

[218] Les demandeurs estiment que les personnes choisies par le gouvernement et les municipalités ne possèdent pas les qualités requises pour disposer d'un différend en milieu policier - pompier ;

[219] Ces personnes ne possèdent ni l'expertise, ni la connaissance et l'expérience nécessaires pour apprécier adéquatement les enjeux d'un

différend en milieu policier-pompier ; cette absence d'expertise et de connaissance adéquates aurait pourtant pu être réduite dans ses effets par la présence d'assesseurs issus du milieu et représentants les parties et par la désignation de personnes qui satisfont au principe de l'acceptabilité générale, universellement reconnu dans la désignation d'arbitres qui disposent d'une méfiance de la nature d'un différend ;

[220] Les conventions collectives en milieu policier et pompier sont à la fois complexes et variées ; elles contiennent une foule de conditions de travail propres au milieu ;

[221] Le rôle d'un Conseil de règlement de différends consiste justement à disposer d'un différend, c'est-à-dire d'une méfiance que le droit désigne en anglais comme constituant un « *conflict of interest* » par opposition à un conflit de droit ;

[222] Dans l'affaire S.C.F.P. c. Ontario (Ministre du travail), [2003] 1 R.C.S. 539, la Cour s'exprimait comme suit sur la distinction entre un conflit d'intérêt et un conflit de droit :

« Il faut faire la distinction entre les « arbitrages de griefs », où les arbitres doivent interpréter une convention collective déjà conclue, et les « arbitrages de différends », où les arbitres fixent les conditions de la convention collective elle-même. La première forme d'arbitrage est de nature décisionnelle alors que la seconde est de nature plus ou moins législative. »

[223] La Loi 24 prévoit expressément que la sentence d'un conseil de règlement des différends a l'effet d'une convention collective signée par les parties (article 33) ;

[224] En outre, la Loi 24 comporte une clause privative étanche, qui se retrouve dans l'article 36, cette disposition se lit comme suit :

« Sauf sur une question de compétence, aucun pourvoi en contrôle judiciaire prévu au Code de procédure civile ne peut être exercé, ni aucune injonction accordée contre un membre du conseil agissant en sa qualité officielle. »

[225] Par définition, une disposition de cette nature impose la désignation de personnes qui possèdent les qualités requises, dont celle relative à l'acceptabilité générale, pour rendre une sentence arbitrale ayant l'effet

d'une convention collective, à défaut de quoi, la règle de la déférence devient inapplicable, ce qui non seulement va à l'encontre de l'objectif recherché par une clause privative de la nature de celle contenue dans l'article 36 mais est susceptible d'entraîner une multiplication de procédures réclamant l'invalidation des décisions rendues ;

[226] Ainsi que le rappelait l'honorable juge Martineau dans l'affaire du *Syndicat des postiers du Canada* ¹⁸ :

[30] « However, to argue that the law allows the Minister to choose, as she pleases, an individual who has no recognized expertise in labour relations is to suggest that, ultimately, the eventual decision of the final offer arbitrator should not warrant any deference.

(...)

[35] *In the workplace, the collective agreement is the highest law, the constitution binding the employer, bargaining agent and employees of the bargaining unit. According to the traditional model, a collective agreement, freely negotiated and agreed to, must ensure security for all parties, ensure that industrial peace is maintained and that the company will be able to complete its projects while respecting the legitimate aspirations of the workers. Of course, a collective agreement is never perfect and is not a panacea. A product of numerous compromises, the collective agreement is revised and amended by the parties during each collective bargaining process. Reciprocal concessions that each party makes, in secret, behind closed doors, are all part of the intricacies of collective bargaining. »*

(...)

[36] ...Claiming the rights of any legislator, the parties to the collective agreement do not really appreciate sorcerer's apprentices. To be able to decipher the codes and use the keys to labour relations that are specific to the parties and the company, a whole universe must be known and discovered. This can require years of experience. This is why both parties to a collective agreement are generally very reluctant to have a third party intervene and establish the

¹⁸ *Canadian Union of Postal Workers c. Canada Post Corporation and Attorney General of Canada*, [2012] FC 110 (CanLII).

content of the agreement. When this happens, the parties usually expect a seasoned third party who possesses recognized experience in the field of labour relations, and preferably someone who has some knowledge of the company and the challenges of the industry in which the company operates. (notre soulignement)

- [227] Dans l'affaire S.C.F.P. c. Ontario (Ministre du travail) [2003] 1 R.C.S. 539, la Cour suprême du Canada s'exprime comme suit sur les qualités requises pour agir comme arbitre dans le cadre d'un conflit d'intérêt par opposition à un conflit de droit :

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

- [228] La Cour suprême conclut ainsi :

« [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. »

(Les caractères en gras et le soulignement sont les nôtres sauf lorsque la Cour le souligne elle-même)

[229] Le contexte législatif, historique et social, propre aux mécanismes de solution des différends en milieu policier et pompier, suggère fortement la désignation de personnes qui connaissent bien le milieu de travail des policiers et des pompiers et qui doivent posséder un degré d'expertise et de spécialisation exceptionnel ;

- [230] Au plan institutionnel, le susdit processus de désignation des membres du conseil de règlement des différends par le gouvernement, le **ministre responsable des municipalités** et ses partenaires municipaux, constitue un obstacle insurmontable à la reconnaissance de ce processus comme mode acceptable de règlement des différends en milieu policier et pompier ;
- [231] La *Loi 24* prévoit que les décisions d'un conseil de règlement des différends sont prises à la majorité de ses membres ; le nombre des personnes désignées dans la susdite liste qui ne possèdent pas les qualités requises pour siéger sur un tel conseil est suffisamment important pour que l'on puisse conclure dans le sens mentionné dans le paragraphe qui précède ;
- [232] Ce processus ne peut constituer un processus crédible et un substitut valable au droit de faire la grève ; il est donc imposé en violation de l'article 2 d) de la *Charte canadienne des droits et libertés* et de l'article 3 de la *Charte québécoise des droits et libertés de la personne* ;
- [233] Par ailleurs, l'article 11 de la *Loi 24* prévoit que les membres choisis comme membres du conseil des différends doivent, ensemble, posséder une expérience reconnue, soit en relations de travail, soit dans le domaine municipal et soit dans le domaine économique ;
- [234] Ainsi donc, si l'un des membres d'un Conseil de règlement des différends possède, à lui seul, plus d'une caractéristique requise, ce qui est le cas par exemple d'un certain nombre de membres selon ce que prévoit le décret, il suffira qu'un autre membre possède la caractéristique manquante pour qu'ensemble, les trois membres de ce Conseil puisse siéger ; or, le vote du membre qui ne possède aucune des caractéristiques requises associé à celui qui n'en possède qu'une seule sera suffisant pour rendre la décision effective selon la règle de la majorité ;
- [235] Non seulement n'y a-t-il rien dans la *Loi 24* pour atténuer la perception raisonnable selon laquelle un conseil de règlement des différends ne constitue pas un substitut acceptable au droit de faire la grève, cette perception s'en trouve aggravée en raison du rôle attribué au **ministre responsable des municipalités** dans la désignation de personnes reconnues comme ayant de l'expérience en économie ou dans le domaine municipal, celui-ci agissant seul, sans la participation des parties ;

[236] Dans le contexte décrit plus haut et pour les motifs qui y sont exprimés, un conseil de règlement des différends désigné en vertu de la *Loi 24* ne possède pas les caractéristiques nécessaires pour constituer un substitut valable, neutre et adéquat au droit de faire la grève ;

iii- Les critères de décision

[237] Jusqu'à l'adoption de la *Loi 24*, l'arbitre du différend devait prendre en compte trois critères avant de rendre sa sentence, suivant les articles (maintenant abrogés) 99.5 et 99.6 du *Code du travail* ; ceux-ci prévoyaient ce qui suit :

« 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.

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

[238] Les articles 16 et 17 de la *Loi 24* contiennent les dispositions suivantes :

« 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. »

- [239] À ces huit critères s'ajoutent les principes directeurs qui s'appliquent en tout temps et dont il a été question dans le paragraphe 59 de la demande ; ces principes directeurs se retrouvent dans l'article 1 de la *Loi 24* ; les demandeurs les reproduisent à nouveau :

«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.

[240] Le deuxième paragraphe des notes explicatives de la *Loi 24* révèle la portée que le législateur entendait donner aux principes directeurs de l'article 1 :

« La loi détermine d'abord des principes directeurs qui doivent guider tout intervenant dans l'élaboration des conditions de travail des salariés concernés. »

[241] Ainsi qu'on peut le constater, la *Loi 24* impose désormais la considération de cinq critères dits économiques auxquels s'ajoute le premier principe directeur contenu dans le paragraphe 1 de l'article 1, ; elle fait également référence au critère de l'équité interne à deux reprises, une première fois dans l'article premier à titre de principe directeur et une autre fois dans l'article 17 ;

[242] La multiplication de critères coercitifs constituent autant « *d'outils* » pour reprendre les propos de l'UMQ, du **ministre responsable des municipalités**, et de différents maires venus exprimer leurs points de vue en commission parlementaire¹⁹, permettant d'atteindre l'objectif gouvernemental et celui de ses partenaires municipaux, qui consiste à réduire la masse salariale des municipalités, à contrôler leurs dépenses et à réduire à néant le rapport de force des salariés ;

[243] Ces critères, voisins de ceux établis dans la période 1949-1964,²⁰ n'ont d'autre but que d'interférer dans le processus de négociation et d'arbitrage en dirigeant le processus, en ciblant de manière percutante et répétitive un message qui a pour effet de réduire l'importance naturelle et historique du critère de l'égalité de traitement (le critère de l'équité externe), ce qui porte atteinte à l'intégrité du processus et à l'indépendance décisionnelle du décideur dans la détermination de conditions de travail justes et équitables ;

[244] Il convient de rappeler ces propos de l'arbitre Hamelin exprimés dans l'affaire *Ville de Charlemagne c. La Fraternité des policiers de Charlemagne*, concernant l'importance du critère de l'équité externe dans le contexte d'un arbitrage qui est substitué au droit de faire la grève :

¹⁹ Voir notes 3, 4 et 13.

²⁰ Voir paragraphes 28 et 29 de l'Annexe B de la demande.

« En toute justice, je crois même que, sauf disposition législative au contraire, la prohibition du droit à la grève qui a été imposée aux policiers municipaux milite pour la conservation, la protection et le respect à leur égard du principe de l'égalité de traitement qui est appliqué partout ailleurs... » (pièce P-4, page 34)

tel qu'il appert d'une copie de cette sentence arbitrale rendue le 1^{er} octobre 1987 produite au soutien des présentes sous la **COTE P-14** ;

[245] En 1985, la Commission Beaudry rejetait les propositions du monde municipal en ces termes : (pièce P-7, page 211) :

« ... on propose de rendre plus précis et plus impératifs des critères tels que : les politiques gouvernementales, la situation économique, la capacité de payer de la municipalité, les conditions du marché du travail local ou régional et les conditions de travail des autres salariés de la même municipalité. Il n'y a nul doute que ces propositions reflètent les frustrations qu'on éprouve envers un mécanisme d'arbitrage aboutissant à une décision finale et exécutoire qui se veut un substitut à l'arrêt du travail, à l'épreuve de force, comme moyen de trancher les conflits d'intérêt.

Il nous apparaît manifestement difficile d'apprécier ces diverses propositions sans entrer de plein pied dans l'appréciation des différends eux-mêmes. Ces propositions soulèvent en effet des questions qui touchent à la substance des différends. »

[246] Autrement dit, ce n'est pas le tribunal qui tranche le conflit qui oppose les parties, mais la loi elle-même ;

[247] La Commission Parizeau en dira pour sa part ce qui suit, en 1985 (pièce P-6, page 237) :

« On a souvent soulevé devant la Commission que les décisions des arbitres devraient tenir compte soit de la capacité de payer, soit des conditions de travail fournies aux autres employés de la même municipalité.

De tels critères ne sont guère opérationnels et on voit mal comment on pourrait s'en servir pour encadrer les décisions du tribunal d'arbitrage. La capacité de payer du contribuable est une donnée dont le moins que l'on puisse dire est qu'elle change

avec le temps. Il y a au moins un siècle que cette capacité de payer est invariablement sur le point d'être atteinte.

Quant à établir un rapport entre ce qu'une municipalité doit payer à ses policiers et paient à ses employés de bureaux ou à ses ouvriers, il s'agit d'un principe qu'il est malaisé d'utiliser comme critère strict. Le métier de policier est un métier spécialisé qui exigera nécessairement un salaire comparativement beaucoup plus élevé par rapport à celui des employés de bureaux ou à celui des journaliers dans les régions où les salaires sont généralement bas, que dans les régions où ces derniers sont élevés. On réagirait de même à l'égard des conditions de travail que les municipalités feraient à des ingénieurs ou à des comptables. »

- [248] Le Comité Lemieux, saisi des mêmes propositions en 1991, soulignera d'abord ce qui suit (pièce P-8, page 70) :

« En plus des motifs déjà mis de l'avant par le Comité Parizeau, le Groupe de travail considère que plusieurs raisons militent contre la suggestion d'encadrer de façon précise le processus décisionnel. En premier lieu, il nous semble qu'une telle proposition ne favorise nullement la responsabilisation des parties, pas plus qu'elle ne contribue à valoriser le processus de négociation, bien au contraire. »

- [249] ... pour conclure ainsi (pièce P-8, page 70) :

« ... De plus, il est de l'essence même du processus arbitral que l'arbitre dispose d'une certaine discrétion. Or l'idée de circonscrire cette discrétion par l'élaboration d'une liste de critères décisionnels obligatoires équivaut à dépouiller la fonction de sa particularité. »

- [250] En y incluant la création d'un tribunal permanent, la formule devient quasi-parfaite en faveur des municipalités ; voici les propos du Comité Lemieux à ce chapitre (pièce P-8, page 70) :

« Qui plus est, ce statut de simple applicateur de normes préétablies serait d'autant mis en évidence s'il fallait donner simultanément suite à la proposition de création d'un tribunal d'arbitrage permanent.

(...)

« Très rapidement se développerait une grille décisionnelle serrée qu'il suffirait, presque mécaniquement, de transférer d'un dossier à l'autre sans même qu'il soit nécessaire, à la limite, qu'une preuve ne soit présentée ; l'arbitre devant, en tout état de cause, impérativement fonder sa décision sur les critères législatifs. »

[251] Le Comité Lemieux ajoutait ce qui suit :

« Un dernier motif milite à l'encontre de cette proposition, celui de la possible augmentation des recours en révision judiciaire des décisions arbitrales. On imagine aisément que la tentation sera forte, pour une partie insatisfaite de la décision, d'invoquer, en révision judiciaire devant la Cour supérieure, que l'arbitre n'a pas pondéré adéquatement les divers critères législatifs, ou tenu compte de l'un d'eux ou ne leur a pas donné la portée qu'il aurait dû leur donner. » (pièce P-8, page 71)

[252] Un an plus tard, soit en 1992, le Comité Gabrièle faisait siens les commentaires du Comité Lemieux sur la question des critères décisionnels impératifs et refusait d'ajouter des critères à ceux déjà prévus au code alors en vigueur, soit l'équité externe et l'équité interne (pièce P-9, page 18) ;

[253] Le Comité Boivin qui fit rapport en 1996 (pièce P-10), refusa pour sa part d'adhérer à la demande des municipalités d'ajouter un critère relatif à la capacité de payer, comportant des critères comme *« l'évaluation foncière, le niveau d'endettement, le niveau de taxation, le revenu moyen des contribuables leur richesse relative »* (page 57) ;

[254] Puis, le Comité Boivin ajoutait ce qui suit (pièce P-10, pages 57-58) :

« En second lieu, nous avons constaté, sans nous en offusquer, la tendance à la normalisation des salaires. Or, comme l'introduction de critères obligatoires à saveur locale ou régionale contreviendrait à cette tendance, proposer qu'on s'engage dans cette voie serait synonyme de décrier un phénomène contre lequel nous ne nous élevons pas.

... nous voyons dans cette suggestion un réel danger de placer les arbitres en situation où ils devront tenir compte, et parfois même dicter des choix politiques. Pourront-ils, par exemple, critiquer le fait qu'une municipalité, en investissant dans la construction d'un aréna ou l'aménagement d'un parc, se soit volontairement placée en situation de ne pouvoir payer

correctement ses pompiers ou policiers et imposer, même au prix d'une augmentation de taxes, le versement d'une augmentation de salaire ?

... nous ne pouvons accepter, qu'en matière de sécurité publique, le niveau de salaire ou les conditions de travail des fournisseurs de service soit dicté, du moins principalement, par la richesse de la municipalité. S'agissant des services policiers de base, en quoi devrait-on accepter qu'un policier travaillant à Montréal soit, pour cette raison, moins rémunéré que son collègue exerçant le même métier à Sillery? »

[255] Les commentaires du Comité Boivin font notamment ressortir que des critères impératifs concernant la capacité de payer d'une municipalité sont directifs et trompeurs ; ils ne doivent pas s'imposer dans le contexte d'un processus normal de négociation et d'arbitrage de différend ;

[256] La capacité de payer d'un organisme public ne peut s'apprécier de façon objective, comme le faisait remarquer l'arbitre Augustus Richardson, dans une affaire opposant les policiers de la Ville de Springhill, en Nouvelle-Écosse, à leur employeur [2013 CanLII 4617 (NS LA)] :

« [20] An employer's ability to pay would in my view play a role in private sector bargaining. In the private sector an employer's ability to pay can be measured by objective criteria. The employer has fixed and operating costs that can be measured. Its ability to generate revenue and profit is dependent upon its costs as well as the price it can charge for its products or services. Those are in turn dependent upon the state of the market operates within, the strength of its competitors and the willingness of its customers to pay the prices it charges or go elsewhere. The task of measuring the impact of an proposed wage increase is not easy but it is not impossible. Indeed, it is one that unions themselves will undertake and will use to guide them in their negotiating strategy. A union confronted with an employer who says that it cannot pay the increase demanded without going under will by times modify its demands—or even grant significant concessions. With that real world example in mind an interest arbitrator in the private sector may be more willing to consider and take into account an employer's ability to pay when determining what an appropriate result might be.

[21] The case is different in the public sector for two main reasons. First, and as noted by Martin Teplitsky (cited in the Newfoundland (Treasury Board) case at para.14), ability to pay

“... is not, in the ordinary sense of the words, a matter of ability to pay. Public sector employers always have the ability to pay through the use of the taxing power directly or indirectly. In the public sector ability to pay means simply that the employer for reasons which are often political, does not want to pay. Politicians do not want to raises taxes or cut services or lay off employees. However, although no one is in favour of raising taxes or of cutting services or of laying off employees, these are the difficult choices which politicians are elected to make.”

[22] The second reason the ability to pay plays out differently in the public sector is that the services provided by public sector employees are not generally subject to the same profit/loss analysis that applies in the market economy of the private sector. The services are considered necessary for the public's well being. As Arbitrator Shime noted in the British Columbia Railway Company case at p.8, “if the community needs and demands the public service, then the members of the community must bear the necessary cost to provide fair and equitable wages and not expect the employees to subsidize the service by accepting substandard wages.” This does not mean that the public sector employer must be the best employer in the community—rather, it should be “a good employer and also be seen as a fair employer.” *ibid*, p.7.

[23] These two points mean that if an interest arbitrator were to place great weight on the ability to pay he or she would be drawn into questions of social policy and analysis that are best left to politicians. For example, in case before me part of Springhill's budgetary problem appears to stem from its decision to buy two new fire trucks, or to implement improvements in its water and sewage system, or to refrain from enforcing its tax collection obligations. »

[257] Dans l'affaire Association de la police montée de l'Ontario c. Procureur Général du Canada, [2015] 1 RCS 3, la Cour suprême énonce « maintes façons » de porter atteinte à la liberté d'association ; le processus d'arbitrage obligatoire mis en place par la Loi 24 pour les policiers et les pompiers en fait partie, à plusieurs égards :

« [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). »

[258] Un mode de règlement des conflits d'intérêt qui dépend ultimement d'un tribunal permanent établi par le gouvernement, dont les membres sont désignés par le gouvernement sur recommandation du **ministre responsable des municipalités**, et dont la mission consiste à appliquer mécaniquement des critères prédéterminés, ne peut être considéré comme constituant un processus véritable de négociation collective et un substitut adéquat au droit de faire la grève ;

[259] L'imposition de l'arbitrage de différend aux policiers et pompiers peut se justifier dans une société libre et démocratique, au sens de l'article 1 de la *Charte canadienne* et de l'article 9.1 de la *Charte du Québec*, mais rien ne justifie que les règles qui le régissent soient à ce point et pour de mauvaises raisons différentes de celles applicables à l'ensemble des travailleurs qui choisissent l'arbitrage comme mode de règlement de leurs conflits de travail ;

iv- Les coûts

[260] Jusqu'à l'entrée en vigueur de la *Loi 24*, les frais et honoraires de l'arbitre de différends étaient assumés par le ministère du Travail et chaque partie assumait les frais de son assesseur ;

[261] Dans les faits, les structures syndicales propres à chacune des associations demanderesses permettaient à leurs membres de bénéficier des services d'un assesseur à moindres coûts, soit un avocat ou un permanent syndical, selon le cas ;

- [262] Les coûts associés à un arbitrage de différend en milieu policier et pompier étaient, somme toute, dans les circonstances, à la fois raisonnables et acceptables ;
- [263] Or, l'article 34 du projet de loi prévoit que les frais et honoraires des trois membres du Conseil de règlement des différends sont désormais assumés à parts égales par les parties ;
- [264] Par ailleurs, l'article 2 du *Règlement sur la rémunération des membres d'un conseil de règlement des différends et des arbitres de différends dans le secteur municipal* (Chapitre R-8.3, r.2), adopté après l'entrée en vigueur de la *Loi 24*, prévoit un tarif de 205\$ de l'heure pour le président du conseil et de 180\$ de l'heure pour les deux autres membres ;
- [265] À ces frais s'ajoutent les frais associés aux diverses expertises qui deviendront nécessaires afin de mettre en preuve ou d'examiner la preuve entourant les nouveaux critères économiques dont le Conseil des différends doit désormais tenir compte, qu'il s'agisse de la situation financière de la municipalité par rapport à des municipalités comparables, de la capacité de payer des contribuables d'une municipalité par rapport aux contribuables des municipalités comparables, de la politique de rémunération du gouvernement envers ses employés de différentes catégories, de la situation économique locale par rapport à la situation économique de localités comparables, d'évaluation des emplois aux fins de « *maintenir un rapport approprié entre les conditions afférentes aux différentes catégories ou classes d'emploi* » au sens de l'article 1- 3° de la *Loi 24*, sans compter la preuve d'experts que nécessite l'application des critères qui existaient déjà, soit l'équité externe et l'équité interne, de même que les perspectives salariales et économiques du Québec ;
- [266] Les arbitrages tenus avant l'entrée en vigueur de la *Loi 24* pouvaient nécessiter jusqu'à vingt jours et plus d'enquête et audition, sans compter le temps nécessaire pour le délibéré ce qui, dans le contexte d'un tribunal composé de trois personnes étrangères aux parties, représente près de 4 500\$ par jour, 90 000\$ pour 20 jours, 135 000\$ pour 30 jours (ce qui est très envisageable avec la preuve que requiert l'application des nouveaux critères de décision), auquel s'ajoute le temps consacré au délibéré ; les policiers et pompiers doivent désormais assumer ces frais pour moitié au terme de la *Loi 24*, auxquels s'ajoutent les frais d'experts ;

[267] Les coûts associés à un arbitrage de différend dans le cadre de la *Loi 24* sont à la fois excessifs et exorbitants à l'égard de nombreuses associations syndicales ; ils constituent un obstacle supplémentaire dans l'exercice de la liberté d'association puisque de nombreuses associations syndicales n'ont tout simplement pas les moyens financiers de soutenir de tels coûts ;

[268] Cela est particulièrement vrai dans le cas du demandeur le SPQ, dont les sections locales sont composées principalement de pompiers à temps partiel ; dans plusieurs cas, le revenu annuel de ces pompiers se situe entre 2 500 et 5 000\$ et la cotisation globale de ces associations ne dépasse pas 10 000\$ par année ;

[269] À l'occasion des travaux parlementaires chargé d'examiner le projet de loi 110, **le ministre responsable des municipalités** a été sensibilisé à cette question de la capacité financière des associations de pouvoir se défendre adéquatement ; un amendement a même été apporté audit projet de loi ; cet amendement se retrouve dans le deuxième alinéa de l'article 34 qui se lit ainsi :

« art. 34 al. 2 Le ministre peut mettre en place un programme d'aide financière destiné aux parties. »

[270] Jusqu'à présent, et malgré qu'il s'est écoulé 22 mois depuis l'entrée en vigueur de la *Loi 24*, aucun programme d'aide financière n'a encore été adopté à ce sujet ;

[271] Pour faire face à un arbitrage devant le conseil de règlement des différends, les associations de policiers et de pompiers n'auront d'autre choix dans plusieurs cas, que de résoudre le dilemme auquel elles font face, de la façon suivante : augmenter la cotisation syndicale ou, à défaut, accepter un règlement insatisfaisant ;

[272] Il n'y a aucune raison valable de faire supporter un tel fardeau aux associations de pompiers et de policiers dont l'arbitrage est obligatoire et de les traiter différemment sur cette question des autres groupes de travailleurs ; dans leurs cas, les honoraires et les frais de l'arbitre du différend sont entièrement assumés par le ministère du Travail ;

[273] La capacité financière des municipalités étant largement supérieure à celle des associations de policiers et de pompiers, il y a donc ici rupture de l'équilibre des forces en présence ;

v- La durée

[274] À l'égard de l'ensemble des travailleurs syndiqués qui sont régis par le *Code du travail*, la durée minimale d'une convention collective et d'une sentence arbitrale de différend en tenant lieu est d'une année (articles 65 et 92 C.t.) ;

[275] Avant l'entrée en vigueur de la *Loi 24*, il en était de même à l'égard des policiers et des pompiers (article 65 et article 99.8, abrogé)

[276] De plus, à l'égard de l'ensemble des travailleurs syndiqués qui sont régis par le *Code du travail*, celui-ci n'impose aucune durée maximale à la convention collective, mais il impose une durée maximale de trois ans à une sentence arbitrale de différend qui tient lieu de convention collective (art. 92 C.t.) ;

[277] Avant l'entrée en vigueur de la *Loi 24*, il en était de même à l'égard des policiers et des pompiers (art. 99.8 C.t, abrogé) ;

[278] La durée d'une sentence arbitrale tenant lieu de convention collective pouvait donc en milieu policier et pompier avoir une durée minimale d'une année et une durée maximale de trois ans ;

[279] La *Loi 24* impose désormais une durée minimale de cinq ans à toute convention collective liant un employeur du secteur municipal (art. 50) ;

[280] La *Loi 24* impose finalement une durée de cinq ans à la sentence d'un Conseil de règlement des différends qui tient lieu de convention collective en milieu policier et pompier (art. 30) ;

[281] Il en est de même à l'égard de la sentence arbitrale rendue dans le cadre d'un différend visant des employés municipaux autres que des policiers ou des pompiers (art. 44 et 47) ;

[282] La durée minimale de cinq ans imposée à toute convention collective de même que dans le cas d'une sentence arbitrale qui tient lieu de convention

collective dans le secteur municipal est excessive et constitue une entrave substantielle à la liberté de négociation ;

- [283] Depuis l'entrée en vigueur de la *Loi 24*, les salariés sont en effet privés de leur droit de négocier pendant cinq ans ; ce droit de négocier fait partie intégrante de la liberté d'association et toute limite à son exercice doit, pour être raisonnable, répondre adéquatement à une problématique qui nécessite l'intervention du législateur ;
- [284] Une durée minimale supérieure à trois ans est excessive et viole la liberté d'association ;
- [285] Par ailleurs, lorsqu'une sentence arbitrale tenant lieu de convention collective est rendue dans les trois années qui suivent l'expiration de la convention collective précédente, il n'y a aucune raison d'en prolonger les effets ;
- [286] Lorsque l'une des parties accepte un règlement qui s'avère par la suite mauvais, soit en raison des estimations erronées ou soit en raison des estimations trop optimistes qui ont pu être faites à l'époque du règlement, la partie insatisfaite doit avoir la possibilité de pouvoir renégocier cette entente à l'intérieur d'un délai qui ne soit pas trop long ;
- [287] Dans le cas d'une sentence qui tient lieu de convention collective, rendue à titre de substitut au droit de faire la grève, la situation relative à la durée de cette convention collective imposée est encore plus importante et comporte des conséquences encore plus sérieuses ou dramatiques ;
- [288] L'historique législatif relatif au processus de négociation et à l'imposition d'une convention collective en milieu policier et pompier a constamment pris en compte cette situation en restreignant la durée d'une convention collective imposée ; il y va de la préservation de la paix industrielle ;
- [289] Si une convention collective imposée par un tiers, constitue une limite raisonnable à la liberté d'association en milieu policier et pompier, celle-ci doit donc prendre en compte que la durée maximale pendant laquelle les effets de cette convention collective imposée vont perdurer, doit être raisonnable ;
- [290] De plus, rien ne justifie de restreindre la liberté d'association à l'égard de la durée d'une convention collective dans le secteur municipal et de traiter

différemment de la question relative à cette durée par rapport aux règles fixées dans le *Code du travail* à l'égard des autres groupes de travailleurs ;

- [291] En fait, rien n'a été laissé au hasard ; le gouvernement a encore une fois adopté aveuglément une position qui favorise exclusivement les municipalités ;

XII- CONCLUSIONS SUR LES ENTRAVES SUBSTANTIELLES

- [292] La Loi 24 porte atteinte à la liberté d'association des policiers et pompiers sur des questions fondamentales qui mettent notamment en cause l'existence d'un véritable processus de négociation collective et l'existence d'un mécanisme de solution des mécontentes qui constitue un substitut adéquat, neutre, efficace et approprié au droit de faire la grève ;

- [293] Ainsi que le soulignait l'honorable juge Dickson dans l'affaire du *Renvoi relatif à l'Alberta* (précitée) :

« [90] Je voudrais mentionner un dernier point. On a laissé entendre que l'activité collective à des fins économiques ne devrait pas bénéficier d'une garantie constitutionnelle. Si, par cela, on entend qu'une question aussi fondamentale que les conditions de vie ou la dignité de l'individu au travail ne sont pas du domaine de la garantie constitutionnelle, je ne saurais en convenir. Si, par ailleurs, on entend par là que des préoccupations de nature exclusivement pécuniaire échappent à cette garantie, l'argument mérite d'être examiné soigneusement. En l'espèce cependant, nous avons affaire à des intérêts qui vont beaucoup plus loin que ceux de nature purement pécuniaire.

[91] Le travail est l'un des aspects les plus fondamentaux de la vie d'une personne, un moyen de subvenir à ses besoins financiers et, ce qui est tout aussi important, de jouer un rôle utile dans la société. L'emploi est une composante essentielle du sens de l'identité d'une personne, de sa valorisation et de son bien-être sur le plan émotionnel. C'est pourquoi les conditions dans lesquelles une personne travaille sont très importantes pour ce qui est de façonner l'ensemble des aspects psychologiques, émotionnels et physiques de sa dignité et du respect qu'elle a d'elle-même. »

XIII- L'ABSENCE DE JUSTIFICATION

(art. 1 de la *Charte canadienne* et art. 9.1 de la *Charte québécoise*)

- [294] L'existence d'un véritable processus de négociation collective de même que l'existence d'un substitut adéquat au droit de faire la grève font partie intégrante de la liberté d'association garantie en vertu de l'article 2 d) de la *Charte canadienne* et de l'article 3 de la *Charte québécoise* ;
- [295] Les demandeurs estiment que la *Loi 24* comporte des restrictions incompatibles avec les susdites chartes et constituent des entraves substantielles à la liberté d'association ;
- [296] Se pose donc la question de savoir si les dispositions contestées de la *Loi 24* sont raisonnables et justifiables au regard de l'article 1 de la *Charte canadienne* ou de l'article 9.1 de la *Charte québécoise* ;
- [297] Au regard de l'article 1 de la *Charte canadienne*, la justification doit respecter les critères énoncés dans l'arrêt *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103;
- [298] Suivant cet arrêt, le fardeau relatif à la démonstration qu'une restriction à un droit ou à une liberté garanti par la *Charte canadienne* est raisonnable et se justifie dans le cadre d'une société libre et démocratique, incombe à la partie qui demande le maintien de cette restriction, en l'occurrence la défenderesse ;
- [299] La norme relative à la preuve applicable dans un tel cas est celle de la prépondérance des probabilités ;
- [300] Il est en outre exigé que la restriction à une liberté ou à un droit fondamental garanti en vertu de la Charte, respecte les deux critères suivants :
- i. en premier lieu, l'objectif poursuivi doit être suffisamment important pour justifier la suppression d'un droit ou d'une liberté garantie par la *Charte canadienne* ;
 - ii. en second lieu, la restriction doit rencontrer le critère de la proportionnalité ;

Le premier critère : l'importance de l'objectif

- [301] Dans le cadre de l'analyse du premier critère, il est reconnu que les restrictions peu importantes ne bénéficient pas d'une protection constitutionnelle ;
- [302] La mesure relative à l'importance de la restriction doit cependant être faite en prenant en compte non seulement l'objectif de la loi et ses effets mais aussi le contexte de la loi ;
- [303] Afin de se qualifier et de constituer une défense valable suivant l'arrêt *Oakes*, l'objectif de la loi doit de plus se rapporter à **des préoccupations sociales urgentes et réelles** dans une société libre et démocratique ;
- [304] Les demandeurs reconnaissent que la suppression du droit de grève en milieu policier et pompier est justifiée par un objectif de sécurité publique et que cela constitue une restriction raisonnable dans le cadre d'une société libre et démocratique ;
- [305] La contestation engagée à l'égard de la validité de la *Loi 24* porte toutefois sur d'autres restrictions que celle reliée au droit de faire la grève ;
- [306] L'objectif de la *Loi 24* ne concerne d'ailleurs en rien la sécurité publique, mais vise un tout autre objectif ;
- [307] Cette loi remplace notamment un processus de négociation en vigueur depuis 1964, impose une médiation obligatoire, modifie la durée minimale des conventions collectives et remplace le mécanisme de solution des différends en milieu policier et pompier ;
- [308] L'objectif déclaré dans la *Loi 24*, se trouve énoncé dans l'article 1 : « assurer ... la prise en compte des attentes collectives » des salariés du secteur municipal « **et des impératifs d'une gestion efficace et efficiente des ressources financières destinées à la prestation des services publics** » ;
- [309] Or, la *Loi 24* n'apporte aucune nouvelle mesure visant cette première partie de l'objectif ainsi déclaré, soit la « prise en compte des attentes collectives » des salariés, si ce n'est de diluer le critère de « l'équité externe » ;

[310] Pour le reste, la *Loi 24* ne se rapporte à aucune préoccupation urgente et réelle dans une société libre et démocratique ;

[311] En réalité, les mesures que la *Loi 24* comportent visent plutôt la prise en compte des attentes politiques et économiques des municipalités et la mainmise du gouvernement et de ses partenaires municipaux sur l'ensemble du processus de négociation, jusqu'à son aboutissement ultime, la conclusion d'une convention collective ou de la sentence en tenant lieu, afin de permettre aux municipalités d'accroître leur autonomie en relations du travail, le tout tel que cela se trouve allégué et démontré dans les paragraphes du Titre VI de la présente demande ;

[312] L'objectif d'une « *gestion efficace et efficiente des ressources financières* » d'une municipalité est une préoccupation qui a toujours existé, comme le mentionnait le Comité Parizeau (pièce P-6, page 237, précité) :

« La capacité de payer du contribuable est une donnée dont le moins que l'on puisse dire est qu'elle change avec le temps. Il y a au moins un siècle que cette capacité de payer est invariablement sur le point d'être atteinte »

[313] L'existence de préoccupations dites urgentes et réelles est d'autant plus difficile à justifier dans un contexte où les intervenants du milieu municipal venaient tout juste de s'entendre dans le cadre des travaux du Comité Thérien-Morency (2012-2013) (pièce P-12) sur le maintien de l'arbitrage conventionnel et sur le maintien des critères applicables, le tout amélioré par le recours à une médiation-arbitrage obligatoire qui favorise un meilleur rapport entre les coûts d'un arbitrage et sa durée ;

[314] Il semble au contraire que la seule préoccupation urgente et réelle du gouvernement fût d'obtenir l'adhésion des municipalités à l'entente de partenariat ;

[315] Le régime d'arbitrage en place avant l'entrée en vigueur de la *Loi 24* a fait l'objet de nombreuses études qui, toutes, sans exception, ont conclu que le système en vigueur ne devait pas être modifié en profondeur et qu'il demeurerait le seul mécanisme adéquat au règlement des conflits d'intérêt en milieu policier et pompier ;

Le second critère : la proportionnalité

[316] En ce qui concerne le deuxième critère, celui de la proportionnalité, le test qu'il comporte ne peut être examiné qu'en présence d'une préoccupation urgente et réelle qui justifie l'existence d'une restriction incompatible avec la liberté d'association ;

[317] Or, tel n'est pas le cas en l'espèce ;

[318] Lorsqu'une telle préoccupation existe, trois éléments doivent alors être considérés :

- i. d'abord, les mesures doivent être équitables et non arbitraires, être conçues soigneusement pour atteindre l'objectif poursuivi et avoir un lien rationnel avec cet objectif ;
- ii. le moyen choisi doit être de nature à porter le moins possible atteinte au droit en question ;
- iii. il doit y avoir proportionnalité entre les effets de la mesure restrictive et l'objectif poursuivi, le tout faisant en sorte que plus les effets préjudiciables d'une mesure sont graves, plus l'objectif doit être important ;

[319] L'ensemble de ces éléments doit être analysé en fonction de l'objectif de la loi et des mesures qu'elle envisage ;

[320] Ici, il ne peut être prétendu que les mesures adoptées ont un lien rationnel avec l'objectif relatif à la « *prise en compte des attentes collectives* » des salariés, puisqu'aucune mesure ne concerne cet objectif ;

[321] Ce que les demandeurs font toutefois valoir, c'est que l'existence de ce lien est essentiellement relié à des mesures qui violent la liberté d'association et qu'il n'est aucunement relié à une solution que le gouvernement veut apporter à l'égard d'une préoccupation urgente et réelle ;

[322] Il ne saurait par ailleurs être prétendu que les mesures adoptées par la *Loi 24* portent atteinte le moins possible au processus de négociation ;

[323] Le présent recours est bien fondé en faits et en droit ;

POUR CES MOTIFS, PLAISE À LA COUR :

ACCUEILLIR la présente demande introductive d'instance ;

DÉCLARER inconstitutionnelles, invalides et inopérantes les dispositions de la *Loi concernant le régime de négociation des conventions collectives et de règlement des différends dans le secteur municipal* (L.Q., 2016, chapitre 24 [RLRQ, c. R-8.3]) qui concernent les policiers et les pompiers, plus particulièrement les dispositions ci-après mentionnées : les articles 1, 3 à 36 de même que les articles 50, 51, 52, 53, 55, 57 et 58 de ladite loi ;

DÉCLARER en conséquence que la *Loi concernant le régime de négociation des conventions collectives et de règlement des différends dans le secteur municipal* (L.Q., 2016, chapitre 24 [RLRQ, c. R-8.3]) est globalement et entièrement inconstitutionnelle, invalide et inopérante ;

RENDRE toute autre ordonnance propre à sauvegarder les droits des demandeurs et de leurs membres ;

LE TOUT AVEC FRAIS DE JUSTICE contre la défenderesse, mais sans frais contre le mis en cause, sauf en cas de contestation.

Montréal, ce 11 septembre 2018

(S) ROY BÉLANGER AVOCATS S.E.N.C.R.L.

ROY BÉLANGER AVOCATS S.E.N.C.R.L.

Procureurs des demandeurs

(Me Laurent Roy)

480, rue Gilford, bureau 300

Montréal (Québec) H2J 1N3

Téléphone : 514-764-3595

Télécopieur : 514-764-3596

Courriel : lroy@rbdavocats.com

Code permanent : : BR2805

COPIE CONFORME


ROY BÉLANGER AVOCATS S.E.N.C.R.L.

ANNEXE A

LE PROCESSUS DE NÉGOCIATION ET D'ARBITRAGE QUI ÉTAIT APPLICABLE AUX POLICIERS ET POMPIERS AVANT LA LOI 24 : LE CODE DU TRAVAIL

1. Avant l'entrée en vigueur de la *Loi 24*, le processus de négociation et de règlement des différends applicable aux policiers et pompiers était régi par le *Code du travail* (RLRQ, c. C-27).

LE CODE DU TRAVAIL A ÉTÉ SANCTIONNÉ LE 31 JUILLET 1964 ET ÉDICTÉ PAR LE CHAPITRE 45 DES LOIS DU QUÉBEC. IL EST ENTRÉ EN VIGUEUR LE 1^{ER} SEPTEMBRE 1964

2. Le *Code du travail* remplaçait notamment :
 - la *Loi des relations ouvrières*, Statuts refondus 1941, chap. 162 A édictée par la loi 8 Georges VI, chapitre 30 ;
 - la *Loi des différends ouvriers*, Statuts refondus, 1941, chapitre 167 ;
 - la *Loi des différends entre les services publics et leurs salariés*, Statuts refondus, 1941, chapitre 169, édictée par la loi 8 Georges VI, chapitre 31;
 - la *Loi concernant les corporations municipales et scolaires et leurs employés*, édictée par la loi 13 George VI, chapitre 26.
3. En ce qui concerne le processus de négociation, les policiers et pompiers étaient régis par les articles 52 à 73 (chapitre III), excluant les articles 54 et 55, tel que prévu à l'article 99.9.
4. En ce qui concerne le règlement des différends, ils étaient régis par les articles 94 à 99.11 (section II du chapitre IV), dispositions qui étaient applicables spécifiquement et exclusivement aux policiers et aux pompiers.
5. La section II du chapitre IV relative au règlement des différends en milieu policier et pompier a été abrogée par l'article 51 la *Loi 24*.
6. Les dispositions ainsi abrogées du *Code du travail* prévoyaient un processus de règlement des différends qui pouvait débiter par une médiation préalable

à l'arbitrage, mais « *à la demande conjointe des parties* » (article 94). Dans les faits, cette procédure n'a pratiquement jamais été utilisée dans le milieu.

7. À défaut de règlement de la convention collective par la négociation, le ministre déférait le différend 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* » (article 97, deuxième paragraphe).
8. Il appert que les parties ont eu très peu recours à la médiation-arbitrage depuis son introduction dans la loi en 1996, quoique le mode médiation-arbitrage gagnait en popularité en milieu policier, peu avant l'adoption de la Loi 24.
9. L'arbitre désigné pour disposer du différend était choisi par les parties (article 98).
10. À défaut d'entente sur le choix de l'arbitre, l'arbitre était désigné par le ministre du Travail (article 98), à partir d'une liste dressée paritairement par les associations représentatives des municipalités et des policiers et pompiers (article 99).
11. L'arbitre procédait avec assesseurs, « *à moins qu'il n'y ait entente à l'effet contraire entre les parties* », chaque partie désignant celui qui devait la représenter auprès de l'arbitre (article 99.2).
12. Dans les faits, l'arbitrage de différend en milieu policier et pompier procédait toujours avec assesseurs.
13. Les assesseurs désignés par les associations syndicales étaient des personnes familières avec les conditions de travail prévalant dans le milieu et avec le *modus operandi* propre aux policiers et aux pompiers. Elles étaient donc, mieux que quiconque, en mesure d'apprécier tous les aspects d'une convention collective propre au milieu, autant dans son volet opérationnel que monétaire.
14. Les assesseurs désignés par les employeurs étaient généralement des personnes spécialisées en relations de travail.

15. Les assesseurs assistaient l'arbitre en cours d'audition et lors de son délibéré et pouvaient même convenir de compromis, en échangeant avec l'arbitre durant le délibéré.
16. Lorsque les parties optaient pour un mode médiation-arbitrage, l'arbitre procédait avec assesseurs de la même façon, sauf qu'il tentait de régler le différend avant de rendre sentence (article 99.1.1), ce qui lui permettait d'intervenir de façon moins formelle et moins procédurale, avec le concours des assesseurs.
17. Le médiateur-arbitre décidait de procéder à un arbitrage formel lorsqu'il était d'avis qu'un règlement n'était pas possible (article 99.1, deuxième paragraphe).
18. L'arbitre devait rendre sentence « *selon l'équité et la bonne conscience* » (article 99.3) et il devait tenir compte de trois critères en particulier (article 99.5), soit des conditions de travail applicables aux autres salariés de la municipalité, communément appelé le critère de « *l'équité interne* », puis des conditions de travail qui prévalent dans des municipalités semblables, communément appelé le critère de « *l'équité externe* », et enfin « *de la situation et des perspectives salariales et économiques du Québec* ».
19. L'arbitre pouvait « *en outre, tenir compte de tout autre élément de preuve* » (article 99.5, deuxième paragraphe).
20. La sentence arbitrale devait lier les parties « *pour une durée d'au moins un an et d'au plus trois ans* » (articles 92 et 99.9, deuxième paragraphe).
21. Dans les faits et selon la jurisprudence établie, cette durée commençait à courir à compter de la date d'expiration de la convention précédente, et non pas à compter de la date de la sentence arbitrale.
22. Une convention collective réglée par la négociation devait par ailleurs avoir une « *durée déterminée d'au moins un an* », mais il n'y avait pas de durée maximale, sauf pour une première convention collective qui devait avoir une durée « *d'au plus trois ans* » (article 65).

ANNEXE B

HISTORIQUE DU RÉGIME DE TRAVAIL APPLICABLE AUX POLICIERS ET POMPIERS MUNICIPAUX DU QUÉBEC

INTRODUCTION

1. Le processus de négociation et de règlement des différends mis en place par la *Loi 24* tranche avec l'historique du régime de travail applicable aux policiers et pompiers municipaux du Québec depuis plusieurs décennies, un régime qui a fait l'objet d'une longue et patiente évolution au fil du temps, tel que ci-après exposé.
2. L'arbitrage obligatoire du différend en milieu policier a été institué en 1944.
3. Avant 1944, l'arbitrage était prévu à titre de mesure facultative. Les policiers municipaux avaient le droit de faire la grève.

La *Loi* de 1901

4. La première loi significative en matière de relations de travail au Québec est adoptée en 1901 ; il s'agit de la *Loi des différends ouvriers de Québec* (S.Q. 1901, c. 31, ci-après appelée : *Loi* de 1901).
5. Cette loi visait tant le secteur privé que le secteur public et s'appliquait notamment aux policiers et pompiers municipaux.
6. La loi prévoyait l'intervention d'un conseil de conciliation si les deux parties ou l'une d'elle en font la demande (article 8).
7. En cas d'échec de la conciliation, l'une ou l'autre partie pouvait demander que le différend soit déféré devant un conseil d'arbitrage (article 14).
8. Le conseil d'arbitrage était composé de trois membres, dont l'un était nommé par les représentants du milieu patronal, un autre par des associations représentant le milieu syndical, lesquels désignaient le troisième membre, à défaut de quoi il était nommé par le lieutenant-gouverneur en conseil (articles 15 et 16).

9. Le conseil d'arbitrage s'apparentait à une forme de tribunal permanent renouvelable aux deux ans, mais les membres étaient choisis par le milieu.
10. De plus, les parties n'étaient liées par la sentence du conseil d'arbitrage que si elles en convenaient avant que la sentence ne soit rendue (article 23).
11. Le conseil d'arbitrage devait « *décider le différend suivant l'équité et la bonne conscience* » (article 21).
12. La *Loi* de 1901 ne remettait pas en cause le droit des ouvriers de faire la grève, droit qui n'était pas comme tel enchâssé dans la législation québécoise à l'époque, mais qui existait *de facto*. Les policiers et les pompiers avaient d'ailleurs le droit de faire la grève.

La Loi de 1921

13. Suite à la grève des policiers de Montréal en 1918, celle des employés de l'aqueduc de la Ville de Montréal en 1919 et celle des policiers et pompiers de la Ville de Québec en 1921, le législateur québécois adopta la *Loi des grèves et contre-grèves municipales* (S.Q. 1921, c. 46, ci-après appelée : Loi de 1921).
14. La *Loi* de 1921 n'interdisait pas la grève aux policiers, pompiers et autres employés municipaux, ni le lock-out, mais elle interdisait d'y recourir sans d'abord se soumettre à un processus obligatoire de conciliation et d'arbitrage (article 4 – 2520od).
15. La *Loi* de 1921 réfèrait aux dispositions de la *Loi* de 1901 qui continuaient de s'appliquer, sauf à l'égard de la nomination des arbitres. Ceux-ci étaient nommés par les parties concernées par le différend au cas par cas, suivant le même principe que chacune désignait son arbitre ; les deux arbitres ainsi désignés nommaient le troisième arbitre (articles 4 – 2520oe et article 5 – 2520 oq).
16. La *Loi* de 1901 trouvant toujours application, les parties n'étaient pas liées par la sentence arbitrale et la grève ou le lock-out redevenait possible à la fin du processus. De plus, le principe d'une décision rendue « *suyant l'équité et la bonne conscience* » s'appliquait également, aux fins de l'arbitrage imposé par la *Loi* de 1921.

Les Lois de 1944

17. Suite à plusieurs grèves survenues en 1943, dont celle des policiers et pompiers de Montréal, le gouvernement de Maurice Duplessis adopta deux lois qui furent toutes deux sanctionnées le 3 février 1944, soit la *Loi des relations ouvrières* (S.Q. 1944, c. 30, ci-après appelée : *Loi 30 de 1944*), ainsi que la *Loi des différends entre les services publics et leurs salariés* (S.Q. 1944, c. 31, ci-après appelée : *Loi 31 de 1944*).
18. La *Loi 30 de 1944* reconnaissait pour la première fois dans la législation québécoise, le droit d'association (article 3) et l'obligation pour l'employeur « *de reconnaître comme représentant collectif à son emploi les représentants d'une association ... et de négocier, de bonne foi, avec eux, une convention collective de travail* » (article 4).
19. La *Loi 30 de 1944* s'appliquait aux services publics, sous réserve des modifications édictées par la *Loi 31 de 1944* (article 3 de la *Loi 31*).
20. La *Loi 31 de 1944* interdisait la grève et le lock-out dans les services publics (article 5). Cela incluait les corporations municipales (article 2d), et visait donc les employés municipaux, dont les policiers et pompiers. L'article 4 imposait l'arbitrage et les parties étaient liées par la sentence qui devenait exécutoire.
21. Suivant l'article 4, l'arbitrage obligatoire et exécutoire était soumis aux dispositions de la *Loi de 1901*, ce qui impliquait que la *Loi de 1921* ne trouvait plus application en regard des services publics municipaux, et en particulier en ce qui concerne la composition du conseil d'arbitrage.
22. Le conseil d'arbitrage était donc composé de trois membres, dont l'un était nommé par des représentants du milieu patronal et l'autre par des associations représentant le milieu syndical ; ceux-ci désignaient le troisième membre, à défaut de quoi il était alors nommé par le lieutenant-gouverneur en conseil (articles 15 et 16 de la *Loi de 1901*).
23. La *Loi 31 de 1944* ne modifiait pas le principe d'une décision rendue selon « *l'équité et la bonne conscience* » qui, depuis 1901, constituait le seul critère applicable.

24. La sentence exécutoire ne pouvait toutefois lier les parties « *pour une période plus longue qu'un an* » (article 4).
25. L'article 6 de la *Loi* 31 de 1944 prévoyait que les policiers municipaux ne pouvaient devenir membres d'une association qui n'est pas formée exclusivement de policiers municipaux ou qui était affiliée à une autre association ou organisation.

La Loi de 1947

26. Quelques années plus tard, soit en 1947, le gouvernement Duplessis faisait adopter une autre loi, intitulée cette fois « *Loi concernant les corporations municipales et scolaires et leurs employés* » (S.Q. 1947, c. 54, ci-après appelée : *Loi* de 1947).
27. Il appert que la *Loi* 24 qui fait l'objet de la présente demande d'invalidité, comporte certaines analogies avec cette loi adoptée par le gouvernement Duplessis, 70 ans auparavant ;
28. De fait, la *Loi* de 1947 imposait au conseil d'arbitrage des critères bien précis dont il devait tenir compte pour décider du différend impliquant une corporation municipale, des critères de même nature que ceux énoncés dans l'article 17 de la *Loi* 24.
29. La *Loi* de 1947 modifiait la *Loi* de 1901, en ajoutant dans l'article 24 de ladite loi diverses dispositions concernant l'arbitrage de différend en milieu municipal et scolaire, notamment un article 24 b. qui prévoyait ce qui suit :

« 24b. Lorsqu'une corporation municipale ou une corporation scolaire est partie à un différend, le conseil d'arbitrage doit tenir compte, pour la décision du différend, de la situation financière de cette corporation, de sa capacité de faire face aux obligations additionnelles qui lui peuvent résulter de la sentence et des impôts qui grèvent déjà ses contribuables. »

30. De plus, la *Loi* de 1947 prévoyait dans les articles 24 c. et 24 d. un droit d'appel devant la Commission municipale de Québec qui devait réviser la sentence « *si elle en vient à la conclusion que le conseil d'arbitrage n'a pas tenu compte dans une juste mesure de la situation financière de la corporation, de sa capacité de faire face aux obligations additionnelles lui résultant de la sentence et des impôts qui grèvent déjà les contribuables ...* ».

La Loi de 1949

31. En 1949, le législateur adoptait une nouvelle loi intitulée également *Loi concernant les corporations municipales et scolaires et leurs employés* (S.Q. 1949, c. 26, ci-après appelée : *Loi de 1949*) qui venait préciser la composition d'un conseil d'arbitrage, en ce qui concerne un différend entre les corporations municipales et leurs employés.
32. Il s'agissait d'un tribunal permanent renouvelable aux deux ans ; un membre étant nommé aux deux ans par chaque corporation municipale (article 3) et un membre était lui aussi nommé aux deux ans par chaque association représentant des employés municipaux (article 4), le troisième « *qui représente le public et agit comme président de ce conseil, est nommé par le lieutenant-gouverneur en conseil* » (article 6).
33. Il était précisé que la sentence arbitrale devait être rendue pour une période de deux ans (article 13), de même que toute convention collective.
34. L'article 13 précisait également qu'une sentence arbitrale et une convention collective « *ne doivent contenir aucune clause ou condition venant en conflit avec les droits et pouvoirs attribués par la loi aux autorités municipales ou scolaires en matière d'engagement, de suspension et de renvoi de leurs employés* ».
35. La *Loi de 1949* visait principalement la composition du conseil d'arbitrage et ne modifiait pas autrement les dispositions des lois antérieures sur les règles applicables.

La Loi de 1950

36. En 1950, une loi est adoptée pour disqualifier à tous égards toute association syndicale qui n'est pas composée exclusivement de policiers ou de pompiers **d'une même municipalité** ou qui est affiliée à une autre association, soit la *Loi concernant l'ordre public* (S.Q. 1950, c. 37, ci-après appelée : *Loi de 1950*).
37. La *Loi de 1950* vient en fait renforcer ce qui était prévu dans l'article 6 de la *Loi 31 de 1944*, précitée.

38. Suivant la *Loi* de 1950, la FPMQ, demanderesse dans la présente affaire, n'aurait pu exister.
39. Conséquemment, la Fraternité canadienne des policiers a été dissoute le 3 avril 1950, puisqu'elle regroupait des policiers de plusieurs employeurs.
40. C'est ainsi que la Fraternité des policiers de Montréal a été créée en juin 1950, suite à l'adoption de cette loi.

La Loi de 1952

41. Les dispositions de la *Loi* de 1947 concernant l'appel à la Commission municipale de Québec ont été abrogées en 1952, par l'article 3 de la *Loi pour supprimer les retards dans le règlement des différends entre employés et employeurs* (S.Q. 1952, c. 15, ci-après appelée : *Loi* de 1952).

La Loi de 1964

42. Le processus de règlement des différends établi par le gouvernement Duplessis a été remplacé en 1964, par l'adoption du *Code du travail* (S.Q. 1964, c. 45, ci-après appelée : *Loi* de 1964).
43. L'arbitrage des différends était prévu dans les articles 62 à 81. Il s'agissait d'un arbitrage facultatif applicable à tous les travailleurs, sauf que l'article 82 le rendait obligatoire pour les policiers et pompiers et l'article 84 prévoyait que les articles 63 à 81 s'appliquaient.
44. Les différends en milieu policier et pompier étaient donc obligatoirement déferés à un conseil d'arbitrage composé de trois arbitres, soit un arbitre désigné par chaque partie et ceux-ci choisissaient le troisième à titre de président. À défaut d'entente, le président du conseil d'arbitrage était alors choisi à partir d'une liste d'au moins vingt-cinq personnes dressée annuellement par le ministre du travail, après consultation du Conseil supérieur du travail (articles 82, 83, 84, 66).
45. L'article 67 de la *Loi* de 1964 prévoyait que les membres du conseil d'arbitrage devaient « *prêter serment de rendre sentence selon l'équité et la bonne conscience* ». Aucun autre critère n'était édicté.

46. La sentence liait les parties « *pour une durée n'excédant pas deux ans* », (article 80), alors qu'une convention collective conclue par les parties « *est d'au moins un an et d'au plus trois ans* », sauf qu'une convention collective convenue avec une corporation municipale « *doit être pour un terme de vingt-quatre mois* » (article 53).
47. L'arbitrage était précédé d'une conciliation obligatoire pour toutes les catégories d'emploi (articles 42 et 43).
48. Tous les travailleurs, y compris les employés des services publics avaient le droit de faire la grève si l'intervention du conciliateur s'avérait infructueuse (article 46), sauf en ce qui concerne les policiers et pompiers auxquels la grève était totalement interdite (article 93).
49. La loi n'empêchait plus les policiers municipaux de faire partie d'une association qui n'est pas composée exclusivement de policiers d'une même municipalité, ce qui a entraîné la formation de la FPMQ dès janvier 1965.
50. En octobre 1969, les policiers de Montréal, déjà exacerbés par plusieurs années de relations de travail tendues, déclenchaient une grève illégale. Celle-ci était reliée à deux événements : le premier événement : deux lois adoptées par le gouvernement de l'Union Nationale en 1967 et en 1968 à l'égard du régime de retraite des policiers de Montréal et le deuxième événement : une sentence arbitrale de différend portant notamment sur les salaires des policiers de Montréal ; cette sentence se trouve à accentuer l'écart salarial qui prévalait entre les policiers de Montréal et ceux de la Ville de Toronto alors que les policiers de Montréal cherchaient au contraire à obtenir la parité salariale avec ceux de Toronto. C'est ainsi que les policiers de Montréal passaient du 33^{ième} au 100^{ième} rang parmi les policiers canadiens (voir pièce P-13, pp. 159 à 169) ;
51. La sentence arbitrale permettait de plus au service de police d'instaurer une forme de patrouille solo, alors que le projet avait provoqué une manifestation monstre des policiers à l'hôtel de ville quelques semaines auparavant (voir pièce P-13, pp. 159 à 169) ;
52. Il appert que l'arbitre, peu expérimenté en matière de différend, avait basé sa décision sur des critères essentiellement économiques, comme l'augmentation du coût de la vie et le salaire moyen à Montréal, faisant peu de cas de l'équité externe qui demeure le critère couramment utilisé dans tout processus de négociation collective (voir pièce P-13, pp. 159 à 169) ;

La Loi de 1969

53. Le Conseil supérieur du travail, que le ministre du travail consultait pour dresser la liste des arbitres de différend suivant l'article 66 de la *Loi* de 1964, était remplacé par le Conseil consultatif du travail et de la main-d'œuvre en 1969, suivant la *Loi modifiant le Code du travail* (S.Q., 1969, c. 47, article 34, ci-après appelée : *Loi* de 1969).
54. Le Conseil consultatif du travail et de la main-d'œuvre réunissait les dirigeants des associations patronales et syndicales les plus représentatives du Québec.

La Loi de 1977

55. Les articles 42 et 43 du *Code du travail* étaient modifiés en 1977, de telle sorte que la conciliation n'était plus automatiquement imposée aux parties, à moins que l'une ou l'autre n'en fasse une demande ou que le ministre décide de nommer d'office un conciliateur (*Loi modifiant le Code du travail et la Loi du ministère du travail et de la main-d'œuvre*, S.Q. 1977, c. 41, article 36, ci-après appelée : *Loi* de 1977).
56. Le processus d'arbitrage en milieu policier et pompier a ensuite fait l'objet de quelques modifications par la suite, mais sans jamais être modifié de façon substantielle, le tout en marge des travaux de différents groupes de travail formés pour en faire le bilan :

Le Comité Larouche (1980)

57. De fait, un premier groupe de travail s'est penché sur le processus en 1980, soit « *Le groupe de travail sur l'arbitrage des différends chez les policiers et pompiers municipaux* », présidé par M. Viateur Larouche et communément appelé le « *Comité Larouche* », copie de son rapport étant produite au soutien des présentes sous la cote P-5.

La Loi de 1983

58. En 1983, certaines modifications sont apportées au processus d'arbitrage en milieu policier et pompier, mais le système n'est pas transformé en profondeur (*Loi modifiant le Code du travail et diverses dispositions législatives*, L.Q. 1983, c. 22, ci-après appelée : *Loi* de 1983).

59. La principale modification est énoncée dans l'article 35 qui remplace l'article 79 de la *Loi* de 1964 (autrefois l'article 67, avant la refonte des lois), par l'article suivant :

« L'arbitre doit avant d'agir prêter serment de rendre sa sentence selon l'équité et la bonne conscience.

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

60. Ainsi donc, la loi introduisait des critères optionnels qui seront très vite catalogués comme « *l'équité interne* » et « *l'équité externe* ».
61. Il est à noter que cet article 79 ne s'appliquait pas qu'aux seuls policiers et pompiers, mais à tous les travailleurs qui choisissaient l'arbitrage comme mode de règlement de leur différend.
62. Une autre modification donnait suite à une recommandation du Comité Larouche, soit de remplacer le conseil d'arbitrage composé de trois membres, par un arbitre unique avec assesseurs (articles 30 à 34 de la *Loi* de 1983, modifiant les articles 74 à 78 de la *Loi* de 1964, autrefois les articles 62 à 66 avant la refonte des lois).

La Commission Parizeau et la Commission Beaudry (1985)

63. L'arbitrage de différend en milieu policier et pompier était discuté à nouveau par deux autres groupes de travail qui firent rapport en 1985, soit :
- i. La Commission d'étude sur les municipalités, formée à l'initiative des municipalités, et présidée par M. Jacques Parizeau (ci-après appelée « *la Commission Parizeau* »), l'extrait pertinent du rapport étant produite au soutien des présentes sous la cote P-6.
 - ii. La Commission consultative sur le travail, présidée par le juge René Beaudry (ci-après appelée « *la Commission Beaudry* »), l'extrait pertinent du rapport étant produite au soutien des présentes sous la cote P-7.

64. Il convient de citer cet extrait du rapport de la *Commission Parizeau*, créée à l'initiative des municipalités en 1985 et qui demeure d'actualité :

« On a souvent soulevé devant la Commission que les décisions des arbitres devraient tenir compte soit de la capacité de payer, soit des conditions de travail fournies aux autres employés de la même municipalité.

De tels critères ne sont guère opérationnels et on voit mal comment on pourrait s'en servir pour encadrer les décisions du tribunal d'arbitrage. La capacité de payer du contribuable est une donnée dont le moins que l'on puisse dire est qu'elle change avec le temps. Il y a au moins un siècle que cette capacité de payer est invariablement sur le point d'être atteinte.

Quant à établir un rapport entre ce qu'une municipalité doit payer à ses policiers et paient à ses employés de bureaux ou à ses ouvriers, il s'agit d'un principe qu'il est malaisé d'utiliser comme critère strict. Le métier de policier est un métier spécialisé qui exigera nécessairement un salaire comparativement beaucoup plus élevé par rapport à celui des employés de bureaux ou à celui des journaliers dans les régions où les salaires sont généralement bas, que dans les régions où ces derniers sont élevés. On réagirait de même à l'égard des conditions de travail que les municipalités feraient à des ingénieurs ou à des comptables. »

65. Dans son rapport daté du 31 octobre 1985 (pièce P-7, page 202), la Commission Beaudry mentionnait de son côté ce qui suit :

« ... la fonction de conciliateur a été considérablement revalorisée quand on a amendé la législation de façon à ce qu'un conciliateur soit assigné à un conflit parce que quelqu'un souhaite sa présence. Tout automatisme risquerait de dévaloriser sa fonction et son efficacité ».

66. La Commission Beaudry rejetait également les propositions du monde municipal sur les critères décisionnels en ces termes : (pièce P-7, page 211) :

« ... on propose de rendre plus précis et plus impératifs des critères tels que : les politiques gouvernementales, la situation économique, la capacité de payer de la municipalité, les conditions du marché du travail local ou régional et les conditions de travail des autres salariés de la même municipalité. Il n'y a nul

doute que ces propositions reflètent les frustrations qu'on éprouve envers un mécanisme d'arbitrage aboutissant à une décision finale et exécutoire qui se veut un substitut à l'arrêt du travail, à l'épreuve de force, comme moyen de trancher les conflits d'intérêt.

Il nous apparaît manifestement difficile d'apprécier ces diverses propositions sans entrer de plein pied dans l'appréciation des différends eux-mêmes. Ces propositions soulèvent en effet des questions qui touchent à la substance des différends. »

67. Suite à l'introduction des critères optionnels en 1983, (art. 79 *Code du travail*) une jurisprudence arbitrale s'est élaborée sur cette nouvelle disposition.
68. La décision clé, qui fit jurisprudence, fut rendue en 1987 par l'arbitre Me François Hamelin, dans un dossier opposant les policiers de Charlemagne à la Ville de Charlemagne, laquelle est produite au soutien des présentes sous la **COTE P-14**.
69. Cette décision revêt une grande importance, d'une part parce qu'elle a été suivie par la quasi-totalité des arbitres jusqu'à ce que la loi soit plus tard amendée et, d'autre part, parce qu'elle situe avec justesse le concept de l'arbitrage dans son contexte historique et en définit les attributs pour valoir comme mode acceptable de règlement des différends.
70. Après avoir passé en revue la doctrine et la jurisprudence, l'arbitre Hamelin conclut comme suit :

« D'une manière universellement appliquée par les parties patronale et syndicale dans leurs négociations, les situations similaires sont d'abord celles des employeurs œuvrant dans le même secteur d'activité à l'égard des salariés exerçant les mêmes fonctions... (Page 30)

... dans chaque secteur d'activité, les avocats, ingénieurs, plombiers, cols bleus et cols blancs se comparent d'abord entre eux. Cela s'applique au secteur municipal où les cols blancs ont l'habitude de se comparer d'abord avec les cols blancs de leur propre secteur d'activité et ensuite avec ceux des autres secteurs. Dans tous les cas, la comparaison se fait principalement, voir exclusivement avec les cols blancs. Il en va de même pour les cols bleus. Il en a toujours été de même pour les policiers et il n'y a pas de raison qu'il en aille autrement dans

le présent cas. En toute justice, je crois même que, sauf disposition législative au contraire, la prohibition du droit à la grève qui a été imposée aux policiers municipaux milite pour la conservation, la protection et le respect à leur égard du principe de l'égalité de traitement qui est appliqué partout ailleurs... (Page 34)

En conscience et en équité, il m'apparaît donc juste et équitable dans les circonstances de réaffirmer qu'en principe les salaires et conditions de travail des policiers municipaux de la Ville doivent d'abord se comparer avec les salaires et conditions de travail des autres policiers municipaux. C'est le principe qui est appliqué partout ailleurs en négociation et il appartient au Conseil d'arbitrage, qui ne doit pas se substituer aux négociations collectives, d'y donner suite, à moins d'indication contraire qui n'existent pas en l'espèce. (Page 35)

Cette conclusion se trouve à écarter les autres employés de la Ville comme base première de comparaison car ils n'effectuent pas des fonctions similaires et comparables. Le procureur patronal a prétendu que dans l'article 79, le législateur avait précisément demandé aux arbitres d'en tenir compte. (Page 35)

(...)

Disons tout de suite que le chapitre IV section 1, dans lequel cet article est inséré, s'adresse à l'ensemble des différends soumis à un conseil d'arbitrage et non pas aux seuls cas des différends émanant du secteur des policiers et pompiers municipaux. D'une manière générale, le législateur n'a imposé par cette disposition aucune règle de conduite aux arbitres dans la détermination d'une sentence arbitrale. Il a simplement énuméré certains critères de référence en prenant soin de mentionner que l'arbitre pouvait et non devait en tenir compte. Il a donc laissé au tribunal lui-même la discrétion de les choisir « en conscience et en équité », estimant que ce dernier était mieux placé dans chaque cas pour prendre la meilleure décision. (Pages 35-36)

En second lieu, j'ajouterai que c'est en connaissance de cause que le législateur a ainsi laissé cette discrétion au tribunal, car à la date de l'adoption du deuxième alinéa de l'article 79 du Code, la principale base de comparaison, celle universellement acceptée par toutes les parties et généralement appliquée par tous les conseils d'arbitrage en matière de différends (et ce dans tous les secteurs incluant le secteur des policiers municipaux) se faisait entre salariés exerçant les mêmes fonctions dans des

entreprises similaires ou dans des circonstances similaires. Bien avant 1983, ce principe de l'égalité de traitement était le premier critère utilisé par les parties et les conseils d'arbitrage. Cette situation était certes connue du législateur à l'époque où il a introduit l'amendement à l'article 79 en 1983. (Page 36)

À cette époque, le législateur devait également savoir qu'il existait d'autres critères qui étaient utilisés par les parties et les conseils d'arbitrage dans la détermination des salaires et conditions de travail ; c'est le cas notamment de la situation prévalant chez les autres employés de l'employeur, de la capacité financière de payer de l'employeur, du coût de la vie, de la productivité, des pratiques passées et droits acquis, etc. Ces critères ont toujours existé mais ils ont toujours constitué des sources secondaires de référence par rapport au principe premier de l'égalité de traitement. Ce n'est qu'exceptionnellement qu'ils se substituaient au principe de l'égalité de traitement et dans ces cas, il s'agissait généralement de situations exceptionnelles qui se posaient au niveau même du secteur concerné, telles que problèmes chroniques à régler, abus évident auxquels il fallait remédier ou précédents qu'il fallait établir par adjudication dans certains dossiers cibles. (Pages 36-37)

Le Comité Lemieux (1991)

71. En 1989, l'Union des municipalités du Québec (ci-après appelée : l'UMQ) demandait au ministre du Travail « *d'instaurer un tribunal permanent d'arbitrage de différend spécialisé* ». Un comité d'étude fut mis sur pied pour évaluer l'opportunité d'une telle avenue, soit le *Comité d'étude sur l'arbitrage des différends chez les policiers et les pompiers municipaux*, présidé par M. Louis-J. Lemieux (ci-après appelé : « *le Comité Lemieux* »), lequel fit rapport le 27 mai 1991, copie étant produite au soutien des présentes sous la cote P-8.
72. Tel qu'il appert dudit rapport, l'UMQ revendiquait ce qui suit (page 63) :
 - i. La constitution d'un tribunal permanent d'arbitrage ;
 - ii. Le rétablissement des droits de grève et de lock-out ;
 - iii. L'encadrement du pouvoir décisionnel de l'arbitre par des critères impératifs.

73. Les propositions de l'UMQ ne furent pas retenues par le Comité Lemieux qui préféra valoriser la négociation en proposant à cette fin une médiation obligatoire et l'arbitrage suivant la technique du choix de la meilleure proposition finale, non pas en bloc, mais point par point.

Le Comité Gabrièle (1992)

74. Un nouveau comité fut formé en date du 7 février 1992 afin d'étudier à nouveau des propositions de l'UMQ, soit le *Comité interministériel sur l'arbitrage des différends chez les policiers et les pompiers municipaux*, présidé par M. Pierre Gabrièle, sous-ministre du travail (ci-après appelé : « le Comité Gabrièle »).
75. Le Comité Gabrièle fit rapport le 30 juin 1992, copie dudit rapport étant produite au soutien des présentes sous la cote P-9.
76. Tel qu'il appert dudit rapport (pages 4 à 6), l'UMQ proposait ce qui suit :
- i. Le retour à l'exercice des droits de grève et de lock-out, assujettis au maintien de services essentiels ;
 - ii. La possibilité pour la municipalité d'écarter le droit de grève en optant pour un arbitrage devant le Tribunal du travail, au lieu d'un arbitre ;
 - iii. L'imposition de critères impératifs de décision, dont la capacité de payer mesurée sur la base de l'indice de richesse foncière, l'équité interne, le taux de chômage régional ou le revenu moyen des contribuables ;
 - iv. Un droit d'appel à la Cour supérieure.
77. Devant le Comité Gabrièle, l'UMQ a tempéré ses positions (pièce P-9, page 6 *in fine*) ; les recommandations du Comité Gabrièle, tout comme son prédécesseur, le Comité Lemieux, se sont limitées à valoriser la négociation (pages 18-19) :

« ... nous nous étions donné (sic) comme objectif de redonner tout son sens à la négociation tout en envoyant un signal aux parties qu'elles prennent davantage leurs responsabilités. Nous sommes convaincus qu'un tel objectif peut être atteint sans faire table rase du système d'arbitrage actuel, système grâce auquel

les rapports de travail sont on ne peut plus civilisés entre les municipalités et les policiers et pompiers à leur emploi ».

78. De nouvelles modifications ont conséquemment été apportées à l'arbitrage du différend en milieu policier et pompier, dans le sens des propositions énoncées par le Comité Gabrièle (pièce P-9, page 19).

La Loi de 1993

79. Le *Code du travail* a donc été modifié en 1993 par la *Loi modifiant le Code du travail et la loi sur le ministère du Travail* (L.Q. 1993, c.6, ci-après appelée : *Loi 6 de 1993*).
80. Principalement, la *Loi 6 de 1993* imposait la médiation obligatoire, suivie de l'arbitrage s'il n'y avait pas d'entente, avec les particularités suivantes énoncées aux nouveaux articles 99.3 à 99.6 édictés par cette loi, comme suit :

« 99.3 L'arbitre doit avant d'agir prêter serment de rendre sa sentence selon l'équité et la bonne conscience.

99.4 Seules les matières qui n'ont pas fait l'objet d'un accord entre les parties sont soumises à l'arbitrage.

L'arbitre a compétence exclusive pour déterminer ces matières en se fondant sur le rapport du médiateur.

99.5 Pour rendre sa sentence, l'arbitre peut tenir, entre autres, des conditions de travail applicables aux autres salariés de la corporation municipale concernée ou des corporations municipales parties à l'entente constituant la régie intermunicipale concernée ainsi que des conditions de travail dans des corporations municipales ou des régies intermunicipales semblables ou dans des circonstances similaires.

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

81. Les critères d'équité interne et d'équité externe ont été intervertis, tout en demeurant optionnels, mais il était spécifiquement prévu que l'arbitre devait tenir compte de la preuve, et qu'il devait continuer à disposer du différend « en équité et en bonne conscience ».

82. Le nouvel article 99.8 prévoyait par ailleurs que « *la sentence de l'arbitre lie les parties pour une durée d'au moins un an et d'au plus trois ans* », plutôt que deux ans comme c'était le cas avant cette loi.

La Loi 37 de 1993 (mieux connue comme étant le projet de Loi 102)

83. Les modifications de 1993 n'ont pu être vraiment éprouvées, dans le contexte où, au même moment, les conventions collectives des policiers et des pompiers ont été prolongées de deux ans à leur expiration, au terme de la *Loi concernant les conditions de travail dans le secteur public et le secteur municipal* (L.Q. 1993, c. 37, ci-après appelée : Loi 37 de 1993).

Le Comité Boivin (1995)

84. D'autre part, les dispositions édictées en 1993 ont été modifiées à nouveau en 1996, au terme des recommandations d'un autre comité formé pour revoir le mécanisme de règlement des différends en milieu policier et pompier, soit le *Groupe de travail sur l'arbitrage de différend chez les policiers et pompiers municipaux*, présidé par M. Jean-Roch Boivin (ci-après appelé : « le Comité Boivin »).
85. Le Comité Boivin a produit un rapport en date du 12 décembre 1995, copie étant produite au soutien des présentes sous la cote P-10.
86. Comme le fait remarquer le Comité Boivin (pièce P-10, pages 38-39), une seule sentence arbitrale est rendue après les modifications de 1993 et elle ne dispose pas vraiment de la portée des modifications édictées par la *Loi* de 1993.
87. Par ailleurs, il appert que les remarques et commentaires des parties devant le Comité Boivin furent essentiellement les mêmes que ceux formulés au Comité Gabrièle en 1993 (pièce P-10, page 10).
88. Le Comité Boivin ne partageait pas la position des intervenants patronaux, s'exprimant comme suit (pièce P-10, page 39) :

« ... nous sommes loin du regard aussi sombre que divers interlocuteurs patronaux portent sur le système d'arbitrage, d'autant qu'au plan salarial à tout le moins, nous n'avons pas observé de dérapage important. Tel que démontré dans la partie

des constats consacrée aux conditions salariales, les écarts observés entre les diverses échelles de traitement des policiers municipaux au Québec ont tendance à se rétrécir avec le temps et donc, à tendre vers une certaine uniformisation. Il n'y a évidemment pas à se surprendre de cette réalité, sachant l'importance, dans les rapports collectifs de travail, du critère des comparaisons sur la base de la similitude des fonctions et de son influence déterminante dans tout système d'arbitrage de différend. »

89. Dans une note en bas de la page 39, le Comité Boivin réfère à différents auteurs en appui à ce qu'il énonce, ainsi qu'à la sentence de l'arbitre Hamelin dans l'affaire de Charlemagne, précitée, qu'il commente comme suit :

« On consultera aussi avec profit la sentence arbitrale rendue dans l'affaire suivante : Ville de Charlemagne et la Fraternité des policiers de Charlemagne, François Hamelin, arbitre, sentence arbitrale rendue le 1^{er} octobre 1987. Dans cette décision bien étayée, l'arbitre montre, autorités à l'appui, l'importance du critère des comparaisons, appuyés sur la similitude des fonctions, dans la négociation collective et sa place dans le système arbitral ... »

90. Le Comité Boivin n'entendait dès lors pas bouleverser le système d'arbitrage (page 40) et ses recommandations se résumaient ainsi :
- i. Abolition de la médiation obligatoire imposée par la *Loi* de 1993 (page 54) ;
 - ii. Permettre aux parties d'opter entre l'arbitrage classique ou la médiation-arbitrage où le médiateur et l'arbitre ne font qu'un, lequel choisit le moment opportun pour se transformer en décideur (page 55) ;
 - iii. Rendre obligatoires les critères de décision énoncés à l'article 99.5 du *Code du travail* et relatifs à l'équité interne et à l'équité externe, en y ajoutant un critère relatif à la situation et les perspectives salariales et économiques du Québec (page 56).

La Loi de 1996

91. Le législateur donna suite aux recommandations du Comité Boivin, au terme de la *Loi modifiant le Code du travail* (L.Q. 1996, c.30, ci-après

appelée : *Loi* de 1996), rendant ainsi obligatoires les critères de l'article 99.5.

92. L'article 9 de la *Loi* de 1996 obligeait le ministre du Travail à faire rapport au gouvernement sur l'application des dispositions édictées par cette loi.

Le rapport de 1999

93. Le ministère fit effectivement rapport en juin 1999 (ci-après appelé : le rapport du ministère du Travail en juin 1999), copie étant produite sous la cote P-11.

94. Dans ce rapport, le ministère du Travail exposait comme suit les objectifs des modifications apportées par la *Loi* de 1996 :

« La Loi modifiant le Code du travail (L.Q., 1996, c.30), sanctionnée le 20 juin 1996, avait pour double objectif de responsabiliser les parties patronales et syndicales du milieu municipal en favorisant la négociation de conventions collectives et de rétablir la crédibilité de l'arbitrage des différends, instrument exceptionnel de fixation des conditions de travail. Elle visait ce double objectif principalement en rendant obligatoires les facteurs de comparaison prévus à l'article 99.5 du Code ... et en y ajoutant un critère supplémentaire (« l'arbitre doit tenir compte [...] de la situation et des perspectives salariales et économiques du Québec »). » (Page 11)

95. Le rapport conclut comme suit à ce sujet :

« En conclusion, nous pouvons avancer que les divers éléments analysés ici nous portent à croire que les objectifs visés par les amendements apportés au Code du travail par le chapitre 30 des lois de 1996 ont été atteints ou sont en voie de l'être. » (Page 30)

96. Les modifications édictées par la *Loi* de 1996 sont demeurées en vigueur jusqu'à l'adoption de la *Loi* 24 qui fait l'objet du présent litige.

97. Le nouvel article 99.5 édicté en 1996 n'a pas tardé à être interprété comme imposant à l'arbitre l'obligation de tenir compte de l'équité interne. La première décision rendue à cet égard est celle de l'arbitre Alain Corriveau, dans l'affaire *Ville de Mont-Laurier c. Fraternité des policiers de Mont-Laurier*, décision du 27 décembre 1996, copie étant produite sous la **COTE P-15**.

98. L'arbitre Corriveau écrit ce qui suit (page 12) :

« ... avec les amendements à l'article 99.5 du Code du travail, le législateur ne laisse plus au tribunal la discrétion qu'il avait précédemment concernant les critères de référence.

... Le changement est de taille et vient bouleverser les principes sur lesquels l'arbitre Hamelin s'appuyait pour rendre la décision qu'il a rendue dans l'affaire Ville de Charlemagne ... »

99. L'arbitre Me Nicolas Cliche dans l'affaire Ville de Montmagny c. Fraternité des policiers pompiers de la Ville de Montmagny a ensuite rendu la deuxième sentence, immédiatement après celle de l'arbitre Corriveau, copie de cette décision étant produite sous la **COTE P-16**. L'arbitre Cliche confirme la position exprimée par l'arbitre Corriveau de la manière suivante aux pages 5 et 23 de sa décision :

« Le tribunal interviendra lorsqu'il lui semblera qu'il est en son âme et conscience justifié de le faire. Il ne s'agit pas de réécrire toute la convention collective pour le plaisir de le faire. Le tribunal interviendra lorsqu'il croira qu'il le faut, en application de l'article 99.5 du Code du Travail. Il faut désormais tenir compte des conditions de travail des autres employés de la Ville de Montmagny.

(...)

Le tribunal doit tenir compte de la clause 99.5 du Code du Travail. Les policiers de Montmagny vivent et travaillent dans un milieu paisible, coquet et la preuve a démontré que le taux de criminalité y est très bas. Il n'y a eu aucune preuve que le travail des policiers à Montmagny était particulièrement difficile et qu'il était plus dangereux à Montmagny qu'ailleurs. C'est plutôt le contraire qui fut mis en preuve. Les policiers de Montmagny gagnent en moyenne 26 000\$ de plus que les cols bleus réguliers qui travaillent 250 jours par an. Ils gagnent 28 000\$ de plus que les cadres intermédiaires et environ 35 000\$ de plus que les employés de bureau. Les salaires des policiers seront inchangés pour les années 1996, 1997 et 1998, comme ce fut le cas pour les autres employés de la Ville. »

100. Si les arbitres ont, dans l'ensemble, convenu qu'ils avaient l'obligation de considérer tous les critères énoncés au nouvel article 99.5 du Code du travail, il appert que certains, dont les arbitres Corriveau et Cliche, étaient

d'avis qu'ils devaient privilégier le critère de l'équité interne parce qu'il était mentionné en premier dans l'ordre d'énumération, alors que d'autres ont statué qu'aucun critère n'avait priorité.

101. Les décisions les plus récentes qui se prononcent de façon plus spécifique sur la question des critères de l'article 99.5 ont été rendues par les arbitres François Hamelin et Jean Barette en 2010.
102. Dans l'affaire *Ville de Montréal et Association des pompiers de Montréal* (1^{er} mars 2010), copie étant produite sous la **COTE P-17**, l'arbitre François Hamelin mentionne ce qui suit :

« [175] Si le législateur a prévu les éléments dont doit tenir compte l'arbitre pour prendre sa décision, en revanche il n'a établi aucune hiérarchie entre eux, ce qui revient à dire que l'importance relative qu'il faut accorder à chacun relève de la discrétion de l'arbitre, à la lumière de la preuve qui lui est présentée et des circonstances particulières de chaque cas.

[176] C'est ainsi qu'en l'espèce, afin de rendre sa sentence, le tribunal tiendra compte de l'équité interne, de l'équité externe, de la situation et des perspectives économiques et salariales, ainsi que de la situation très particulière des pompiers de la Ville, en pondérant l'importance de chacun de ces critères à la lumière de la preuve entendue. »

103. Puis, disposant du litige quant aux salaires, l'arbitre Hamelin mentionne ce qui suit :

« [220] En conséquence et en équité, le tribunal estime que lorsque, comme en l'espèce, une majorité qualifiée de syndicats de la Ville représentant une majorité qualifiée de personnes salariées a convenu avec cette dernière de règlements similaires – en l'occurrence de règlements respectant le cadre financier de la Ville – ces règlements acquièrent la force et l'autorité d'un important précédent, avec toutes les conséquences qui en découlent.

[221] En dépit de l'importance de ces règlements fondés sur le cadre financier de la Ville, l'Association ne saurait être automatiquement liée par eux, sinon son droit fondamental à la négociation collective s'en trouverait aliéné. En revanche, il est évident que si elles devaient différer pour quelque motif que ce soit de celles déjà accordées aux autres syndicats, les

augmentations qui seront consenties aux pompiers ne sauraient s'en écarter notablement et en ce sens, la marge de manœuvre de l'Association s'en trouve naturellement réduite. »

104. Dans une autre affaire impliquant la *Ville de Montréal et la Fraternité des policiers de Montréal* (21 juin 2010), copie de la décision étant produite sous la **COTE P-18**, l'arbitre Jean Barette mentionne ce qui suit :

« [485] ... La décision rendue par Me François Hamelin dans l'affaire Ville de Charlemagne et la Fraternité des policiers de Charlemagne (décision du 1^{er} octobre 1987), est ainsi difficilement applicable aujourd'hui, sans distinction, depuis l'amendement de 1996. »)

[486] En effet, depuis les amendements, l'arbitre de différend a l'obligation de traiter du différend en fonction de tous les éléments mentionnés à l'article 99.5.

(...)

[488] Il y a lieu de retenir cependant que les caractéristiques particulières ou les particularités d'un groupe peuvent inciter l'arbitre à moduler d'une manière différente les éléments énoncés à l'article 99.5 du Code du travail. Tout comme l'a d'ailleurs fait Me François Hamelin dans sa décision du 1^{er} mars 2010 à l'égard des pompiers de Montréal. »

105. Il ressort de ces décisions que l'imposition de critères décisionnels a pour effet de compromettre ce que l'arbitre Hamelin désignait, dans l'affaire Charlemagne, comme étant « *les principes généralement en usage dans les négociations collectives* » (précitée, pièce P-4, page 29), à savoir que : « *D'une manière universellement appliquée par les parties patronale et syndicale dans leurs négociations, les situations similaires sont d'abord celles des employeurs œuvrant dans le même secteur d'activité à l'égard des salariés exerçant les mêmes fonctions...* » (Page 30, précitée) et que l'équité interne est un critère secondaire.

Le Comité Thérien-Morency (2012-2013)

106. En 2012, sous l'égide de madame Suzanne Thérien du ministère du Travail et de monsieur Yves Morency du ministère de la Sécurité Publique, un comité composé des représentants syndicaux et patronaux du milieu policier et pompier a entamé une réflexion sur les améliorations pouvant

être apportées au régime d'arbitrage de différend (ci-après appelé : le Comité Thérien-Morency).

107. Les demandeurs ayant déjà produit au soutien des présentes sous la cote P-12 les comptes-rendus des rencontres du comité.
108. Le Comité Thérien-Morency est parvenu à dégager un consensus au printemps 2013.
109. Les parties patronales et syndicales représentées devant le Comité Thérien-Morency avaient convenu de rendre obligatoire la médiation-arbitrage qui était facultative depuis son introduction en 1996, suivant l'article 97 du *Code du travail* (pièce P-12, compte-rendu du 10 décembre 2012, pages 2 et 3).
110. La proposition unanime des intervenants visait à déjudiciariser le processus d'arbitrage, écourter les délais et le nombre de rencontres que requiert habituellement une preuve fastidieuse, favoriser la négociation et amener les parties à s'entendre sur l'ensemble ou sur une grande partie des enjeux, plutôt que d'en disposer après audition d'une preuve formelle et risquer une décision qui pourrait ne satisfaire personne.
111. Il y avait aussi consensus sur la durée de la période couverte par la sentence de différend, soit 36 mois à compter de l'échéance de la convention collective précédente (pièce P-12, compte-rendu du 3 mai 2013, page 5, item 6).
112. Il y avait enfin consensus des participants, incluant les représentants des deux ministères impliqués dans le comité, à l'égard des coûts de l'arbitrage du différend qui devaient continuer à être assumés par le ministère du Travail (pièce P-12, compte-rendu du 19 septembre 2013, page 2, item 3).
113. Le procès-verbal de la dernière rencontre rapporte à quel point les deux présidents du comité étaient satisfaits des travaux effectués :

« Mme Thérien affirme aux membres que créer leur propre régime est tout à leur honneur. Elle souligne son appréciation pour le respect dont les membres ont fait preuve aux rencontres du comité tout au long des travaux. Ces travaux ont donné des résultats intéressants, près des besoins réels des organisations et cette formule est gagnante. »

M. Morency précise qu'il s'agit là d'un moment historique dans le domaine de la sécurité publique, lequel amènera une stabilité dans les organisations policières et pour les pompiers... ».

(pièce P-12, Compte-rendu du 3 mai 2013, page 7)

AVIS D'ASSIGNATION
(Article 145 et suivants C.p.c.)

Dépôt d'une demande en justice

Prenez avis que la partie demanderesse a déposé au greffe de la Cour supérieure du district judiciaire de Montréal la présente demande de pourvoi en contrôle judiciaire et demande introductive d'instance.

La présente demande sera présentée devant le tribunal le 23 octobre 2018 à 9h00 à la salle 2.16 du palais de justice de Montréal et le tribunal pourra, à cette date, exercer les pouvoirs nécessaires en vue d'assurer le bon déroulement de l'instance.

Réponse à cette demande

Vous devez répondre à cette demande par écrit, personnellement ou par avocat, au palais de justice de Montréal situé au 1, rue Notre-Dame Est, dans les 15 jours de la signification de la présente demande ou, si vous n'avez ni domicile, ni résidence, ni établissement au Québec, dans les 30 jours de celle-ci. Cette réponse doit être notifiée à l'avocat de la partie demanderesse ou, si cette dernière n'est pas représentée, à la partie demanderesse elle-même.

Défaut de répondre

Si vous ne répondez pas dans le délai prévu, de 15 ou de 30 jours, selon le cas, un jugement par défaut pourra être rendu contre vous sans autre avis dès l'expiration de ce délai et vous pourriez, selon les circonstances, être tenu au paiement des frais de justice.

Contenu de la réponse

Dans votre réponse, vous devez indiquer votre intention, soit :

- De convenir du règlement de l'affaire;
- De proposer une médiation pour résoudre le différend;
- De contester cette demande et, dans le cas requis par le Code, d'établir à cette fin, en coopération avec la partie demanderesse, le protocole qui régira le déroulement de l'instance. Ce protocole devra être déposé au greffe de la Cour du district mentionné plus haut dans les 45 jours de la signification du présent avis ou, en matière familiale, ou si vous n'avez ni domicile, ni résidence, ni établissement au Québec, dans les trois mois de cette signification.
- De proposer la tenue d'une conférence de règlement à l'amiable.

Cette réponse doit mentionner vos coordonnées et, si vous êtes représenté par un avocat, le nom de celui-ci et ses coordonnées.

Changement de district judiciaire

Vous pouvez demander au tribunal le renvoi de cette demande introductive d'instance dans le district où est situé votre domicile ou, à défaut, votre résidence ou, le domicile que vous avez élu ou convenu avec la partie demanderesse.

Si la demande porte sur un contrat de travail de consommation ou d'assurance ou l'exercice d'un droit hypothécaire sur l'immeuble, vous servant de résidence principale et d'assurance ou le débiteur hypothécaire, vous pouvez demander ce renvoi dans le district où est situé votre domicile ou votre résidence ou cet immeuble ou encore le lieu du sinistre. Vous présentez cette demande au greffier spécial du district territorialement compétent après l'avoir notifié aux autres parties et au greffe du tribunal qui en était déjà saisi.

Convocation à une conférence de gestion

Dans les 20 jours suivant le dépôt du protocole mentionné plus haut, le tribunal pourra vous convoquer à une conférence de gestion en vue d'assurer le bon déroulement de l'instance. À défaut, ce protocole sera présumé accepté.

Pièces au soutien de la demande

L'inventaire des pièces signifiées est joint en annexe.

Demande accompagnée d'un avis de présentation

S'il s'agit d'une demande présentée en cours d'instance ou d'une demande visée par les Livres III, V, à l'exception de celles portant sur les matières familiales mentionnées à l'article 409, ou VI du Code, la préparation d'un protocole n'est pas requise; toutefois, une telle demande doit être accompagnée d'un avis indiquant la date et l'heure de sa présentation.

AVIS D'INTENTION SELON L'ART. 76 C.p.c.

Destinataire : Procureure générale du Québec
Bureau du directeur général du contentieux
Plais de justice
1, rue Notre-Dame Est, bureau 8.00
Montréal (Québec) H2Y 1B6

PRENEZ AVIS que par une demande introductive d'instance, les demandeurs ont l'intention de faire déclarer invalide sur le plan constitutionnel la *Loi concernant le régime de négociation des conventions collectives et de règlement des différends dans le secteur municipal* (2016, chapitre 24) et certaines de ses dispositions.

DE PLUS PRENEZ AVIS que la date de présentation de cette requête a été fixée au **23 octobre 2018, à 9h00** ou dès que conseil pourra être entendu, devant la Cour supérieure, siégeant au Palais de justice de Montréal, au 1 rue Notre-Dame Est, Montréal, en salle 2.16.

Les prétentions des demandeurs et leurs moyens peuvent se résumer ainsi :

La *Loi concernant le régime de négociation des conventions collectives et de règlement des différends dans le secteur municipal* (ci-après la « Loi 24 »), contrevient à la liberté d'association protégée et garantie en vertu de l'article 2 d) de la *Charte canadienne des droits et libertés* et de l'article 3 de la *Charte des droits et libertés de la personne*, [RLRQ] c. C-12.

Plus particulièrement, la Loi 24 entrave de manière substantielle le processus de négociation collective, ce qui couvre notamment les principes directeurs et les critères imposés dans ladite loi, la médiation et le rôle attribué au ministre responsable des municipalités, par la mise en place d'un processus de négociation et d'arbitrage de différend biaisé, qui a pour effet de perturber l'équilibre dans les rapports de force, de favoriser et d'avantager les employeurs du secteur municipal et finalement, de priver les salariés de leur droit à un mécanisme juste, neutre, équitable et efficace de solution des mécontentements pouvant constituer un substitut adéquat au droit de faire la grève.

L'atteinte à la liberté d'association n'est pas raisonnable et ne peut se justifier dans une société libre et démocratique. Suivant le test jurisprudentiel applicable à l'article 1 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, l'atteinte alléguée ne répond pas à une préoccupation sociale urgente et réelle et ne répond pas au critère de l'atteinte minimale.

De plus, cette atteinte à la liberté d'association, qui résulte d'un pacte conclu entre le gouvernement du Québec et ses partenaires municipaux et auquel les associations syndicales sont totalement étrangères, ne satisfait que les attentes politiques et économiques des municipalités, le tout au détriment des objectifs associatifs.

Assez curieusement d'ailleurs, la Loi 24 ne comporte aucune nouvelle mesure visant à atteindre l'un des deux objectifs énoncés dans le premier alinéa de l'article 1, soit celui relatif à « *la prise en compte des attentes collectives* » des salariés.

Par contre, les nouvelles mesures envisagées dans la loi tendent toutes à permettre l'atteinte visé dans le deuxième objectif que l'on retrouve dans le susdit alinéa, soit celui relié à la « *la prise en compte ... des impératifs d'une gestion efficace et efficiente des ressources financières* » des municipalités.

En conclusion, les demandeurs prient la Cour :

- De déclarer inconstitutionnelles, invalides et inopérantes les dispositions de la *Loi concernant le régime de négociation des conventions collectives et de règlement des différends dans le secteur municipal* (L.Q., 2016, chapitre 24 [RLRQ, c. R-8.3]) qui concernent les policiers et les pompiers, plus particulièrement les dispositions ci-après mentionnées : les articles 1, 3 à 36 de même que les articles 50, 51, 52, 53, 55, 57 et 58 de ladite loi ;
- De déclarer en conséquence que la *Loi concernant le régime de négociation des conventions collectives et de règlement des différends dans le secteur municipal* (L.Q., 2016, chapitre 24 [RLRQ, c. R-8.3]) est globalement et entièrement inconstitutionnelle, invalide et inopérante ;

Les moyens soulevés par les demandeurs sont plus amplement décrits dans la demande introductive d'instance jointe au présent avis.

Copies des procédures sont jointes en annexe.

VEUILLEZ AGIR EN CONSÉQUENCE.

Montréal, ce 11 septembre 2018

(S) ROY BÉLANGER AVOCATS S.E.N.C.R.L.

ROY BÉLANGER AVOCATS S.E.N.C.R.L.

Procureurs des demandeurs

(Me Laurent Roy)

480, rue Gilford, bureau 300

Montréal (Québec) H2J 1N3

Téléphone : 514-764-3595

Télécopieur : 514-764-3596

Courriel : lroy@rbdavocats.com

Code permanent : : BR2805

COPIE CONFORME


ROY BÉLANGER AVOCATS S.E.N.C.R.L.