

DE : Monsieur Jean Boulet
Ministre du Travail

Le 21 novembre 2024

Madame Andrée Laforest
Ministre des Affaires municipales

TITRE : Projet de loi modifiant la Loi concernant le régime de négociation des conventions collectives et de règlement des différends dans le secteur municipal

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

Les pompiers et policiers à l'emploi d'une municipalité ne jouissent d'aucun droit de grève en raison de l'impact important qu'aurait sur la société tout débrayage de ces employés. Cette interdiction est prévue à l'article 105 du Code du travail (chapitre C-27) qui prévoit « que toute grève est interdite en toute circonstance aux policiers et pompiers à l'emploi d'une municipalité ou d'une régie intermunicipale ».

En contrepartie de cette atteinte à la liberté d'association et au droit de grève bénéficiant d'une protection constitutionnelle, ces corps professionnels ont pu se prévaloir, sous une forme ou une autre, de certains mécanismes d'arbitrage permettant de confier à un tiers la détermination des termes d'une nouvelle convention collective en cas d'échec des négociations.

Jusqu'en 2016, c'est le Code du travail qui prévoyait un mécanisme de résolution des différends par un arbitre unique, sur demande d'une partie. Dans le cadre de ce mécanisme, l'arbitre devait fonder sa sentence en prenant en compte les éléments suivants : les conditions de travail des autres salariés de la même municipalité, les conditions de travail en place dans d'autres municipalités semblables et dans des circonstances similaires de même que la situation et les perspectives salariales et économiques du Québec. De l'avis des associations municipales, le régime de négociation et le mécanisme d'arbitrage y étant prévu avaient pour effet de conférer aux salariés visés des conditions de travail trop avantageuses.

Les associations municipales ont ainsi demandé au gouvernement du Québec de revoir le processus de négociation collective et le processus d'arbitrage applicable aux policiers et aux pompiers, de manière à atteindre ce qu'ils considéraient être un « meilleur équilibre ». Ces demandes s'inscrivaient dans une revendication de plus larges pouvoirs de détermination des conditions de travail des salariés du secteur municipal.

S'étant engagé à cet égard dans le cadre du Pacte de partenariat avec les municipalités 2016-2019, le gouvernement du Québec déposait en juin 2016 le Projet de loi n° 110, *Loi concernant le régime de négociation des conventions collectives et de règlement des différends dans le secteur municipal* (2016, chapitre 24) (communément appelée la « Loi 24 »)¹.

Sanctionnée en novembre 2016, cette loi a modifié le processus de négociation des conditions de travail des salariés du secteur municipal et de règlement des différends, en instaurant deux nouveaux régimes de négociation collective distincts, le premier applicable aux policiers et pompiers, et le second, aux autres salariés municipaux. Pour ce faire, la Loi R-8.3 énonce que les dispositions du Code du travail relatives à la médiation et à l'arbitrage ne s'appliquent plus à la négociation collective dans le milieu municipal. De plus, elle abroge les articles du Code du travail qui traitaient du mode de règlement des différends spécifique aux policiers et pompiers municipaux.

En lieu et place, la Loi R-8.3 prescrit plutôt, pour les policiers et les pompiers, une phase de négociation collective de 240 jours. Si la nouvelle convention collective n'est pas conclue, une phase de médiation obligatoire est prévue et, comme ultime recours, un mécanisme de règlement des différends obligatoire. Ainsi, elle instaure le Conseil de règlement des différends (CRD), dont elle prévoit la nomination, la qualification et le nombre des membres. Le CRD est constitué de trois membres nommés par le gouvernement (article 10) à partir d'une liste prédéterminée de membres reconnus aptes pour agir à ce titre, par le gouvernement, à partir de recommandations d'un comité de sélection lui aussi encadré par le gouvernement (article 11). Ces trois membres entendent les parties et fixent le contenu de la convention collective (article 30 et 33). Pour ce faire, de nouveaux critères de décision sont ajoutés par rapport à ceux prévus antérieurement au Code du travail, notamment la prise en compte de la situation financière et fiscale de la municipalité, la politique de rémunération et les dernières hausses salariales consenties aux employés de la fonction publique québécoise, les exigences d'une saine gestion des fonds publics et la situation économique locale. Enfin, cette loi prévoit qu'une convention collective liant une association accréditée et un employeur du secteur municipal, y compris une première convention collective, doit être d'une durée minimale de cinq ans.

2- Raison d'être de l'intervention

Le 5 octobre 2021, la Cour supérieure déclarait inconstitutionnels les articles 10, 11, 12, 25 et 26 de la Loi R-8.3, lesquels portent sur le choix des membres et la constitution des CRD, donnant raison en partie à trois associations syndicales qui contestaient les dispositions de cette loi². Le juge conclut que ces articles portent atteinte à la liberté d'association et posent des limites qui ne sont ni raisonnables ni justifiées dans le cadre d'une société libre et démocratique.

¹ Cette loi annuelle est venue introduire, dans le corpus législatif québécois, la loi portant le même titre : « *Loi concernant le régime de négociation des conventions collectives et de règlement des différends dans le secteur municipal* (chapitre R-8.3) (ci-après la « Loi R-8.3 »).

² *Fraternité des policiers et policières de Montréal c. Procureur général du Québec*, 2021 QCCS 4105.

La Cour a cependant validé la constitutionnalité des autres dispositions applicables aux policiers et aux pompiers, notamment la durée des conventions collectives, l'imposition de nouveaux critères décisionnels sur lesquels les CRD doivent fonder leurs décisions et le partage à parts égales des honoraires et frais liés à l'instance.

De plus, la Cour supérieure a aussi validé la constitutionnalité de l'ensemble des dispositions de la Loi R-8.3 applicables aux « autres salariés », notamment en raison du droit de grève dont jouisse ces salariés et du caractère volontaire du processus d'arbitrage les visant.

Les associations ont fait appel de cette décision en demandant entre autres à la Cour d'appel de déclarer inconstitutionnels l'ensemble du mécanisme de règlement des différends applicable aux policiers et aux pompiers ainsi que la disposition qui établit que la durée d'une convention doit être d'au moins cinq ans.

Le Procureur général du Québec a également présenté un appel incident en demandant à la Cour d'appel d'infirmer en partie le jugement de la Cour supérieure et de déclarer valides, sur le plan constitutionnel, les dispositions contestées de la Loi R-8.3.

Le 29 août 2024, la Cour d'appel a rejeté les appels et suspendu la déclaration d'invalidité des articles 10, 11, 12, 25 et 26 de la Loi R-8.3 pour une période plus limitée de six mois à compter du jugement³. Cette période de suspension de la déclaration d'invalidité constitutionnelle arrive donc à échéance le 28 février 2025, date à laquelle la Loi R-8.3 devra avoir été modifiée par le législateur, afin de prévoir un mécanisme de résolution des différends adéquat pour les policiers et les pompiers municipaux. En l'absence de toute modification législative, ce volet du régime de négociation des conventions collectives dans le milieu municipal se retrouvera sans mécanisme. Plus précisément, aucun CRD ne pourra être constitué après cette date et tout CRD en cours ne pourra plus agir. Cette situation laisserait les salariés concernés avec peu d'options pour exercer leur droit à la négociation collective, considérant que ceux-ci ne bénéficient pas du droit de grève.

Dans son jugement, la Cour d'appel souligne que l'interdiction pour les policiers et les pompiers de faire la grève en toute circonstance, qui est prévue à l'article 105 du Code du travail, constitue une entrave substantielle à la liberté d'association, d'où la nécessité d'un mécanisme adéquat, indépendant et efficace de règlement des différends comme substitut à la grève. Un tel mécanisme devrait ainsi viser à compenser la perte du pouvoir de négociation pour les salariés concernés.

Or, la Cour d'appel constate que la liste des personnes reconnues aptes à être membres d'un CRD prévue à la Loi R-8.3 ne reçoit pas nécessairement l'aval des parties, contrairement au processus qui existait antérieurement. Ainsi, la partie syndicale peut être en désaccord avec la liste des candidats recommandés par le comité de sélection et, par le fait même, avec la nomination des membres d'un CRD choisis à partir de cette liste. Or, le contrôle exercé par le gouvernement, conjugué avec l'absence de règles visant à assurer la compétence et l'impartialité des membres d'un CRD, rend le mécanisme de règlement des différends inadéquat comme substitut à la grève, surtout si

³ *Fraternité des policiers et policières de Montréal c. Procureur général du Québec*, 2024 QCCA 1106.

l'on tient compte de la culture du consensus qui avait cours depuis des décennies dans ce milieu et qui demeure la règle hors du secteur municipal.

La Cour est ainsi d'avis que dans un tel contexte, le législateur demeure libre d'adopter un autre modèle de nomination des membres d'un CRD.

Par ailleurs, la Cour d'appel conclut que les autres dispositions de la Loi R-8.3 contestées par les associations demeurent valides. Seuls les articles 10, 11, 12, 25 et 26 portant sur le choix des membres et la constitution des CRD sont donc invalidés.

3- Objectifs poursuivis

Alors que la Loi R-8.3 a été validée à l'exception de certaines dispositions, il convient que celle-ci soit modifiée avant la date butoir du 28 février 2025, afin d'offrir aux policiers et aux pompiers municipaux un mécanisme de résolution des différends permettant de compenser l'interdiction qui leur est faite d'exercer la grève.

Le gouvernement doit donc prévoir un nouveau mécanisme de nomination des arbitres qui, pour être jugé constitutionnel, devra être juste, efficace, indépendant et impartial afin de porter le moins possible atteinte à la liberté d'association. Pour ce faire, le nouveau modèle devra limiter le contrôle exercé par le gouvernement sur la sélection des arbitres, assurer la compétence et l'impartialité de ceux-ci, tout en permettant davantage aux parties syndicales et patronales de jouer un rôle dans le processus de sélection des arbitres.

4- Proposition

Afin de donner suite à la décision de la Cour d'appel, il est proposé de remplacer les CRD par des dispositions qui, dans leur ensemble, ressembleraient à ce qui était en vigueur pour les pompiers et les policiers avant l'adoption de la Loi R-8.3. Ainsi, il est proposé de mettre en place un mécanisme d'arbitrage composé d'un arbitre unique, lequel serait accompagné de deux assesseurs nommés par les parties. Ce mécanisme serait intégré à la Loi R-8.3 en remplacement des dispositions actuelles visant les CRD, conservant ainsi l'intégrité du régime de négociation distinct créé lors de l'adoption de la Loi R-8.3 en 2016.

Les modifications proposées viendraient donc abroger les articles 10 à 12 et 26 de la Loi R-8.3. En lieu et place, après la période de médiation et l'annonce de la décision du ministre du Travail de déférer le différend en arbitrage, il est proposé d'accorder un délai de dix jours aux parties afin de choisir un arbitre de règlement des différends à même la liste dressée par le ministre spécifiquement à cette fin. Si les parties ne parviennent pas à s'entendre, c'est le ministre qui serait responsable de nommer un arbitre à partir de cette même liste.

Ainsi, la liste en question serait constituée d'arbitres qui auront été conjointement proposés par les associations patronales et syndicales les plus représentatives des municipalités, des régies intermunicipales, des pompiers et des policiers qui seront identifiées par arrêté du ministre du Travail, après consultation de la ministre des Affaires municipales. Le

gouvernement avait déjà procédé à la reconnaissance de telles associations représentatives, par le passé, en prenant un décret en vertu des anciennes dispositions du Code du travail. Ainsi, le décret n° 199-2003 du 19 février 2003 avait identifié les associations suivantes : l'Association des pompiers de Montréal, la Fraternité des policiers et policières de Montréal, la Fédération des policiers et policières municipaux du Québec, le Syndicat des pompiers et pompières du Québec, la Fédération québécoise des municipalités et l'Union des municipalités du Québec.

Advenant un nombre insuffisant de candidats conjointement proposés par les associations, il est proposé que le ministre du Travail puisse également y ajouter des noms qui figurent sur la liste d'arbitres visée à l'article 77 du Code du travail. Les arbitres de cette liste qui œuvrent à la résolution de tous les différends, à l'exception de ceux visés par des régimes de négociation et de règlement des différends particuliers, font l'objet d'un processus de recommandation rigoureux de la part du Comité consultatif du travail et de la main-d'œuvre (CCTM), lequel est constitué de représentants des employeurs et des associations syndicales. Le CCTM est un organisme paritaire sur lequel siège les représentants des associations syndicales et patronales les plus représentatives du Québec. Afin d'appuyer adéquatement le ministre dans la confection de cette liste d'arbitres, le CCTM a adopté la *Politique générale du CCTM concernant la confection et la gestion de la liste des arbitres*. Publiée sur le site Web du CCTM, cette politique vise à assurer la crédibilité de la liste des arbitres. Le CCTM s'assure notamment d'identifier des arbitres qui sont impartiaux, compétents, disponibles, dynamiques et respectueux des règles de compétence et de conduite professionnelle. De cette façon, les parties seraient susceptibles de conserver une confiance dans le processus d'identification des arbitres et dans les arbitres identifiés sur la liste.

Aux fins de la Loi R-8.3, la liste dressée par le ministre serait valide pour cinq ans, bien qu'elle puisse être modifiée en tout temps après consultation des parties. Pour être inscrite sur la liste, en plus de faire l'objet d'une proposition conjointe ou de provenir de la liste confectionnée en vertu du Code du travail, une personne devrait s'engager par écrit à ne pas agir comme arbitre dans le cadre de l'arbitrage d'un grief relatif à l'interprétation ou l'application d'une sentence arbitrale qu'il a rendue.

Par ailleurs, il est également proposé que chacune des parties puisse désigner un assesseur qui assisterait l'arbitre dans sa tâche. Cet assesseur représenterait la partie l'ayant désigné, et ce, pendant la durée de l'audition du différend et du délibéré de l'arbitre. Dans le contexte d'un arbitrage de différend par un arbitre unique qui ne peut compter sur l'expertise ou la connaissance d'autres membres, comme c'était le cas avec les CRD, ce rôle est d'autant plus important.

Comme c'est déjà le cas actuellement, les parties devront assumer à parts égales les frais et honoraires des arbitres. Le 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) serait cependant abrogé et le Règlement sur la rémunération des arbitres (chapitre C-27, r. 6) s'appliquerait à la rémunération des arbitres visés par la Loi R-8.3. Il s'agirait d'un retour à la situation qui prévalait lorsque l'arbitrage à arbitre unique pour les pompiers et les policiers était prévu au Code du travail.

Bien que la ministre des Affaires municipales conserve la responsabilité de la Loi R-8.3, il est également proposé de retirer l'obligation pour le médiateur qui intervient dans une négociation collective concernant des policiers ou des pompiers municipaux de lui transmettre son rapport.

En effet, puisque le ministre du Travail serait maintenant responsable de toutes les étapes subséquentes dans la mise en place du mécanisme de résolution du différend, y compris la confection de la liste et la nomination des arbitres, il n'apparaît plus opportun que la ministre des Affaires municipales reçoive copie du rapport de médiation.

Afin de permettre d'identifier les associations syndicales et patronales les plus représentatives du secteur municipal auront à s'entendre entre elles sur une liste d'arbitres potentiels, il serait prévu que le ministre du Travail puisse les identifier par le moyen d'un arrêté ministériel, ceci après consultation de la ministre des Affaires municipales.

Le projet de loi propose également que la rémunération des arbitres se fasse selon les tarifs prévus au Règlement sur la rémunération des arbitres (chapitre C-27, r. 6), qu'il s'agisse d'un arbitrage dans le cadre d'un règlement des différends concernant les policiers et les pompiers ou d'un arbitrage volontaire impliquant les autres employés municipaux.

En outre, certaines mesures transitoires sont proposées, notamment afin de permettre au nouveau mécanisme de règlement des différends de prendre le relais dans les dossiers qui seront toujours traités par un CRD au moment de la sanction de loi.

5- Autres options

Modifier l'actuel mécanisme de CRD pour y substituer trois arbitres nommés selon le nouveau mécanisme proposé

Ce scénario aurait maintenu une forme de tribunal d'arbitrage à trois décideurs tout en modifiant substantiellement la procédure de désignation de ceux-ci. Les personnes aptes à siéger à un CRD auraient pu être identifiées selon la même procédure que celle proposée pour l'arbitre unique : une liste serait constituée par le ministre du Travail après consultation des associations représentatives du secteur, les parties auraient l'occasion de s'entendre sur l'identité de ces personnes et le ministre procéderait à la nomination lorsqu'il y a absence d'entente. Aucune obligation quant à l'expertise individuelle ou cumulative des membres siégeant à un CRD ne serait maintenue : les trois décideurs seraient sélectionnés de manière indépendante selon le seul critère d'être identifiés à la liste. Une procédure serait établie pour qu'une personne soit nommée à titre de président de l'instance.

En plus d'occasionner des coûts supplémentaires pour les parties qui sont responsables de la rémunération des arbitres ou des CRD, ce scénario avait pour désavantage de venir complexifier la constitution du CRD : il pourrait être plus difficile de trouver des candidats qualifiés intéressés à participer à une instance décisionnelle à trois membres plutôt qu'à un arbitrage de différend par un arbitre unique.

6- Évaluation intégrée des incidences

En assurant la pérennité du mécanisme de règlement des différends qui s'avère parfois nécessaire dans le cadre de négociation de conventions collectives, la proposition permettrait d'éviter que des différends se prolongent sans possibilité d'arbitrage après la période de médiation.

Bien que les pompiers et les policiers ne disposent pas du droit de grève, la prolongation d'une négociation en raison de l'absence d'arbitrage pourrait prolonger le maintien d'autres moyens de pression, entraîner une détérioration durable des relations de travail et réduire la confiance du public envers les institutions municipales.

Après une consultation auprès du ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie, une analyse d'impact réglementaire n'est pas requise pour le présent projet de loi.

7- Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes

Le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation ainsi que le Secrétariat du Conseil du trésor ont été consultés et ont participé à l'élaboration de la proposition.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

Il est prévu que l'ensemble des dispositions entrent en vigueur lors de la sanction du projet de loi afin de respecter le délai fixé au 28 février 2025 par la Cour d'appel.

9- Implications financières

Ce projet de loi n'engendre aucune implication financière particulière pour le gouvernement.

10- Analyse comparative

La jurisprudence développée par la Cour suprême du Canada, au cours des dernières années, a étendu la portée de la liberté d'association prévue dans la Charte canadienne des droits et libertés, protégeant par le fait même la libre négociation collective et le droit de grève. Cette évolution de la jurisprudence canadienne a eu un impact sur les droits des salariés prévus dans les lois du travail des diverses juridictions provinciales et fédérale. Ainsi, toute loi qui entrave substantiellement ces droits se doit d'être justifiée dans le cadre d'une société libre et démocratique.

Dans ce contexte, ailleurs au Canada, dans des provinces qui peuvent être comparables au Québec au plan des relations du travail (Ontario, Colombie-Britannique, Alberta), les policiers et les pompiers ne disposent pas de la possibilité de faire la grève dans le cadre de la négociation de leurs conditions de travail.

Avec le projet de loi, le Québec permettrait aux parties syndicales et patronales de jouer un rôle similaire à celui de leurs vis-à-vis, ailleurs au Canada, dans le cadre de la sélection des arbitres nommés pour régler les différends.

JEAN BOULET

ANDRÉE LAFOREST