

# SOMMET DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE DU QUÉBEC DU 15 AU 17 MAI 2025

L'ARTICLE 40 ET  
L'ARRÊT SASKATCHEWAN

Où en sommes-nous?

16 MAI 2025

Par Me Marie-Christine Dufour



# RAPPEL DES PROCÉDURES

- L'APGCGQ, LA FCCRQ, LE SAPFQ ET LE SCSGQ ont déposé une demande introductive d'instance à la Cour supérieure afin de contester les dispositions de la *Loi sur la fonction publique* interdisant le droit de grève aux agents de la paix et prévoyant un régime de règlement des différends dont le mode prévu aux conventions collectives (l'article 40) est **un arbitrage non exécutoire, les pouvoirs de l'arbitre étant limité à formuler une recommandation au gouvernement, lequel est libre d'y donner suite ou non aux motifs**, le tout constituant une violation de la liberté d'association protégée par les Chartes canadienne et québécoise.
- Le syndicat des agents de la paix en services correctionnel du Québec a déposé un recours similaire pour les mêmes motifs. Ces recours ont été joints en raison de la similarité des questions en litige.
- L'APPQ a également déposé un recours similaire. La cause a été entendue en septembre 2024 et est toujours en délibéré.

- RAPPEL DES PROCÉDURES (suite)
- La position du PGG sommairement est la suivante:
- La recommandation faite au gouvernement entraîne une obligation d'y répondre. En pratique, les parties ont parfois continué à négocier et ainsi modifié la recommandation faite au gouvernement.
- Le gouvernement ne peut refuser une recommandation de manière déraisonnable et au final, l'arbitre est le seul à pouvoir imposer des conditions de travail aux parties.
- Le préjudice financier est inexistant.
- Le fait que certaines recommandations puissent être refusées par le gouvernement pour des motifs raisonnables est un préjudice mineur.
- Ces dispositions permettent au gouvernement d'éventuellement bloquer une condition de travail dangereuse ou une nouvelle règle mettant en jeu de façon démesurée la cohérence des tables de négociation dans les secteurs public et parapublic. Elles permettent aussi au gouvernement de bloquer une utilisation impropre des fonds publics.



# Historique du courant jurisprudentiel

**2007** : L'Arrêt *Health Services and Support\_ Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie –Britannique* (2007) 2 R.C.S. 391

- Les obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne commandent la protection du droit de grève en tant qu'élément d'un processus véritable de négociation collective. (par.62)
- 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...(par.72)

- *Arrêt Health services (suite)*
- La Cour reconnaît que les valeurs inhérentes à la Charte que sont la dignité humaine, l'égalité, la liberté, le respect de l'autonomie de la personne et la mise en valeur de la démocratie confirment la protection du droit à un processus véritable de négociation collective dans les limites de l'alinéa 2d) (par.81)
- L'al 2d) empêche l'État d'entraver substantiellement la faculté des travailleurs d'agir de manière concertée par l'entremise de leur syndicat afin d'exercer une influence véritable sur leurs conditions de travail dans le cadre d'un processus de négociation collective. (par.90)



## ■ 2015: L'Arrêt *Saskatchewan* de la Cour suprême du Canada (2015)1 R.C.S.245

La Cour déclare inconstitutionnelle le recours à une loi provinciale (*The public Service Essential services Act (PSESA)*) qui limite l'exercice du droit de grève des salariés du secteur public qui assurent des services essentiels et interdit à ces salariés de prendre part à une grève, ces derniers devant continuer d'exercer leurs fonctions conformément à la convention collective la plus récente.

La Cour conclut que cette Loi ne prévoit aucun mécanisme véritable pour dénouer l'impasse des négociations.

La Cour conclut qu'est inconstitutionnel le recours à une loi spéciale afin de limiter le droit de grève sans un mécanisme alternatif de règlement des différends, tel l'arbitrage.



## L'arrêt *Saskatchewan* (suite)

(...) Plus récemment dans *Police Montée*, elle (la Cour) s'en remet à ces mêmes valeurs pour confirmer que la protection d'un processus véritable de négociation collective exige que les employés puissent poursuivre leurs objectifs et que l'alinéa vise essentiellement à protéger

*l'individu contre « tout isolement imposé par l'État dans la poursuite de ses fins » (...) Cette garantie permet de protéger les individus contre des entités plus puissantes. En s'unissant pour réaliser des objectifs communs, des personnes sont capables d'empêcher des entités plus puissantes de faire obstacle aux buts et aspirations légitimes qu'elles peuvent avoir. Le droit à la liberté d'association confère donc certains pouvoirs aux groupes vulnérables et les aide à corriger les inégalités au sein de la société. Il protège ainsi les groupes marginalisés et favorise la formation d'une société plus équitable.(par.58) (par. 53)*



## L'arrêt *Saskatchewan* (suite)

Le droit de grève est essentiel à la réalisation de ces valeurs et de ces objectifs par voie de négociation collective, car il permet aux travailleurs de cesser le travail de manière concertée en cas d'impasse de cette négociation collective. En recourant à la grève, les travailleurs s'unissent pour participer directement au processus de détermination de leurs salaires, de leurs conditions de travail et des règles qui régiront leur vie professionnelle (Fudge et Tucker, p.334)(par.54)

Ainsi, le recours possible à la grève fait en sorte que les travailleurs peuvent, par leur action concertée, refuser de travailler aux conditions imposées par l'employeur. Cette action concertée directe lors d'une impasse se veut une affirmation de la dignité et de l'autonomie personnelle des salariés pendant leur vie professionnelle. (par. 54)



## L'arrêt *Saskatchewan* (suite)

La faculté des travailleurs de cesser collectivement le travail pendant la négociation d'une convention collective constitue donc - et a toujours constitué - le ( traduction) « minimum irréductible » de la liberté d'association dans les relations de travail au Canada (par.61)

Les obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne commandent également la protection du droit de grève en tant qu'élément d'un processus véritable de négociation collective »(par.62)



## L'arrêt *Saskatchewan* (suite)

- Ce tour d'horizon historique, international et jurisprudentiel me convainc que l'interprétation de l'al.2d) est aujourd'hui celle que préconisait le juge en chef Dickson dans le Renvoi relatif à l'Alberta, à savoir qu'un processus véritable de négociation collective exige que les salariés puissent cesser le travail aux fins de la détermination de leurs conditions de travail par voie de 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 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.**(par.75)
- (nos caractères gras)



- L'arrêt *Saskatchewan* (suite)
- La preuve n'étaye pas la thèse de la Saskatchewan selon laquelle l'objectif d'assurer la prestation continue de services essentiels requiert l'octroi d'un pouvoir décisionnel exercé de manière unilatérale et non concertée. De plus, la foi qu'elle met dans l'aptitude de l'employeur public à prendre de justes décisions risque de sacrifier sur l'autel des aspirations le droit à un processus véritable de négociation collective, les obstacles auxquels s'est heurtée la négociation collective au cours du siècle dernier ne justifient pas un tel optimisme. (par. 90)



## L'arrêt *Saskatchewan* (suite)

Tous ces éléments s'ajoutent à l'inexistence d'un processus de règlement des différends à la fois impartial et efficace qui permette de contester les désignations de l'employeur public fondées sur le par. 9(2) de la loi, une inexistence particulièrement préoccupante au vu de la grande latitude accordée à l'employeur public pour définir les services essentiels.(par.92)

La PSESA ne prévoit pas non plus d'autre moyen véritable (tel l'arbitrage) de mettre fin à l'impasse des négociations.(par.93)



## **2021: L'arrêt *Procureur général du Québec c. Les avocats et notaires de l'État québécois* (Cour d'appel du Québec) 2021QCCA559**

Pourvoi à l'encontre d'un jugement de la cour supérieure déclarant inconstitutionnelle la *Loi assurant la continuité de la prestation des services juridiques au sein du gouvernement et permettant la poursuite de la négociation ainsi que le renouvellement de la convention collective des salariés assurant la prestation des services juridiques*

La Cour d'appel rejette le pourvoi.

En vue de renouveler la convention collective venue à échéance en 2015, les parties négocient pendant deux ans, dont les quatre premiers furent le théâtre d'une grève déclenchée par l'association.

En février 2017, l'Assemblée nationale adopte une loi spéciale qui ordonne le retour au travail des membres et met en place un processus pour mener à une convention collective, que les parties parviennent ou non à une entente.



## *L'arrêt LANEQ (suite)*

La Cour supérieure donne gain de cause à l'association et qualifie d'entrave substantielle à la liberté d'association la loi et conclut que sa justification n'a pas été démontrée selon les termes de l'article premier de la *Charte canadienne*.

*(...) Lorsque le gouvernement supprime le droit de grève, « il doit le remplacer par l'un ou l'autre des mécanismes véritables de règlement des différends couramment employés en relations de travail » écrit la juge Abella dans un passage que j'ai cité et je reprends en le soulignant. « Le remplacer » n'est pas un vain mot ni une précision négligeable; si les mots ont un sens, oblitérer le pouvoir d'une partie d'appuyer ses demandes par une cessation concertée du travail en anéantissant à l'avantage de la partie patronale le rapport de force qui était ainsi créé par la grève, ce n'est pas « remplacer ». (par.115)*



## L'arrêt *LANEQ* (suite)

On peut en déduire qu'un mécanisme véritable et efficace de règlement d'un différend comportera nécessairement un élément d'indépendance ou d'impartialité, et qu'en tout état de cause cela ne peut être le cas d'un processus par lequel une partie est en mesure, en dernière analyse, de dicter ses conditions à l'autre. (par.116)

Une loi qui, pour compenser le retrait du droit de grève, instaure un régime de négociation particulier prévoyant une période de négociation d'au plus 60 jours, suivie d'une période médiation d'au plus 45 jours, médiation d'où est exclue toute discussion au sujet d'une réforme du régime de négociation (procédé par lequel on évacue de la négociation la question qui demeurerait peut-être la plus névralgique entre les parties, et qui impose ensuite des conditions de travail fixées par le législateur, ne suffit manifestement pas pour rééquilibrer le rapport de force entre les parties. Elle permet peut-être de vider coercitivement le différend, mais ne peut être ce qu'envisage l'arrêt *Saskatchewan Federation*.(par. 119)



## ■ 2024:Fraternité des policiers et policières de Montréal c. Procureur général du Québec 2024 QCCA 1106

(82) Le gouvernement se déchargera de son fardeau si l'interdiction de faire la grève est assortie d'un mécanisme de règlement des différends comportant des « garanties adéquates de sauvegarde des intérêts de travailleurs ».La jurisprudence emploie plusieurs qualificatifs pour décrire ce mécanisme: véritable, juste, efficace, adéquat, indépendant et impartial. Pour paraphraser le juge en chef Dickson dans le Renvoi albertain, le but d'un tel mécanisme est de compenser la perte du pouvoir de négociation résultant de l'interdiction de faire la grève, il doit s'agir d'un moyen véritable de mettre fin à l'impasse des négociations, tout en maintenant les parties sur un pied d'égalité.



- FPP de Montréal (suite)
- (101) La question doit cependant être examinée sous l'angle de la nécessité d'un mécanisme juste, efficace, indépendant et impartial de règlement des différends comme substitut à la grève. Les conditions d'un tel mécanisme, comme celles permettant une véritable négociation collective « varient en fonction de la culture du secteur d'activités et du milieu de travail en question ». L'analyse requise doit toujours demeurer contextuelle.
- (101) En l'espèce, le juge souligne à juste titre la nature particulière de l'arbitrage de différends. Contrairement à un juge ou à un décideur administratif appelé à statuer sur les droits des parties, l'arbitre de différends détermine les conditions de travail des salariés. Comme le plaident les Associations, son rôle s'apparente à celui d'un législateur; il crée le droit; il tranche non pas un conflit de droit, mais un conflit d'intérêts. En ce sens, l'arbitrage de différends est le prolongement des négociations.



- FPP de Montréal (suite)
- (105) Qui plus est, l'arbitrage de différends chez les policiers et les pompiers est obligatoire. En cas d'impasse dans les négociations le différend sera déféré à un CRD. Il est donc primordial que les parties aient confiance dans le mécanisme. Son caractère « véritable » en dépend
- (112) Tout cela me convainc que le processus de nomination des membres d'un CRD n'est pas conçu de façon à susciter la confiance des parties. C'est plutôt le contraire.
- (114) (...) Seulement, en cas d'impasse dans les négociations, les parties doivent pouvoir se tourner vers un mécanisme de règlement des différends qui leur parait à la fois juste, efficace, indépendant et impartial.



- FPP de Montréal (suite)
- (122) En l'espèce, le contrôle exercé par le gouvernement, conjugué à 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 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.
- (186) On peut inférer des motifs du juge que c'est précisément pour éviter de créer de l'incertitude et de l'instabilité qu'il a **décidé de suspendre les effets de la déclaration d'invalidité pour une période de 12 mois à compter de la date de son jugement. Plutôt que de faire revivre partiellement l'ancien régime d'arbitrage (et d'empiéter, de ce fait, sur le domaine législatif), il a préféré laisser au législateur le soin de revoir le processus de nomination des membres du CRD.**
- (189) D'ailleurs, étant donné le temps écoulé depuis le jugement de première instance, il convient de suspendre la déclaration d'invalidité des articles 10, 11, 12, 25 et 236 de la Loi 24 pour une période de six mois à compter de la date de l'arrêt de la Cour.



## FPP de Montréal (suite)

### EN RÉSUMÉ:

LOI 24 entrée en vigueur le 2 novembre 2016

- Jugement de la Cour supérieure: 5 octobre 2021
- suspension de la prise d'effet de la déclaration d'invalidité pour une période de **12 mois**, afin de donner le temps au gouvernement d'examiner les répercussions et afin de permettre de donner le temps au législateur d'y répondre en adoptant une loi qui soit compatible avec la Constitution.
- Arrêt de la Cour d'appel: 29 août 2024:
- Suspension de la déclaration d'invalidité pour une période de **6 mois**, sans effet rétroactif mais **avec effet prospectif**



- **2025: Procureur général du Québec c. Centrale des syndicats démocratiques (CSD) 2025QCCA216, 25 février 2025, requête pour autorisation d'appel à la cour suprême du Canada déposée le 28 avril 2025, no 41781**
- (103) Lorsqu'une loi ou un acte gouvernemental, par son objet ou son effet **(et l'on parle ici de son effet concret, tel qu'établi par la preuve)**, entrave substantiellement l'un ou l'autre de ces droits, il y a atteinte à la liberté d'association garantie par l' al.2d) de la Charte, L'entrave substantielle **(réalité tout à la fois factuelle et contextuelle)** est celle qui «fait obstacle à l'objet même de l'association et la rende de fait inutile», ce qui exclut les restrictions ou exclusion relatives à des élément secondaires ou négligeables du processus de négociation, qui n'affectent pas celui-ci dans son essence et ne touchent pas les « questions fondamentales lies au milieu de travail », lesquelles doivent faire partie de la discussion patronale-syndicale. Ainsi que l'écrivent la juge en chef McLachlin et le juge Lebel dans *Health Services*: « L'atteinte à l'al.2d) ne surviendra que dans le cas où seront en cause à la fois un sujet d'importance pour le processus de négociation collective et une mesure imposée sans égard à l'obligation de négocier de bonne foi ». **Cela impose un seuil de preuve élevé et strict.**
- **(nos caractères gras)**



- CSD (suite)
  
- (106) Bref, « s'il est démontré qu'une loi (ou l'absence de loi : voir *Dunmore*) ou une action de l'État rend impossible en l'entravant substantiellement (**dans les faits, pourrait-on ajouter**) l'exercice du droit d'association, la restriction de droit garanti à l'al.2d) est établie. Il appartient à l'État de justifier cette restriction en application de l'article premier de la Charte.
  
- (110) Si l'analyse ainsi faite débouche sur le constat d'une entrave substantielle à la liberté d'association, il incombe à l'État de démontrer, par une preuve prépondérante, que cette entrave est justifiée dans une société libre et démocratique, et ce, en vertu de l'art.1 de la Charte canadienne ou (9.1 de la Charte québécoise ), selon le test de l'arrêt *Oakes*, à savoir qu'elle réponde manière proportionnée (c'est-à-dire rationnelle, minimale et équilibrée ) à un objectif urgent réel.
  
- (nos caractères gras)



CSD (suite)

(112) De façon générale, il faut souligner que lorsqu'une disposition, en raison d'un objectif urgent et réel, supprime le droit de grève, élément crucial du processus de négociation collective, l'entrave, qui est intrinsèquement substantielle, ne sera justifiée que si la loi prévoit un mécanisme de remplacement adéquat (évaluer au stade de la proportionnalité). On comprend la raison de cette exigence. S'il est vrai que la liberté d'association des salariés n'inclut ordinairement pas le droit à un mécanisme de résolution des impasses survenant dans le cadre d'une négociation collective (voir supra, parapg.110), c'est bien parce que, advenant de telles impasses, chaque partie peut exercer des moyens de pression sur l'autre, dont la grève en ce qui concerne les salariés. La suppression du droit de grève rompt cependant cet équilibre, d'où la violation de l'al 2d) de la Charte canadienne, que seul peut rétablir un processus de règlement des différends à la fois impartial et efficace (à évaluer en fonction de l'article premier de ladite Charte).



## Où en sommes -nous

- Les recours de l'APCGQ, de la FCCRQ, du SAPFQ, du SCSGQ et du syndicat des agents de la paix en services correctionnel du Québec sont toujours pendants devant la Cour supérieure. La mise en état et la mise au rôle pour une date d'audience seront finalisées sous peu.
- Le recours intenté par l'APPQ a été entendu par la Cour supérieure en septembre dernier et est en délibéré depuis le 19 septembre 2024.
- Le jugement à venir sera très éclairant concernant notre position à l'effet qu'arbitrage de différends non exécutoire ne constitue pas un véritable mécanisme de résolutions de conflits adéquat, neutre, indépendant et exécutoire.

# LE PROJET DE LOI 89

- Loi visant à considérer davantage les besoins de la population en cas de grève ou de lock-out
- Ce projet de loi, déposé le 19 février 2025, modifie certaines dispositions du Code du Travail
- Il vise le maintien de services assurant le bien-être de la population, soit les services minimalement requis pour éviter que ne soit affecté de manière disproportionnée la sécurité sociale, économique ou environnementale de la population, notamment celles de personnes en situation de vulnérabilité
- **Il exclut de son application le secteur de la santé et celui de la fonction publique.**
- Il octroie au Tribunal le pouvoir d'ordonner le maintien des services, à la demande de l'une des parties désignées par décret, et ce, pour la seule phase des négociations en cours.

- Le projet de loi 89 (SUITE)
- La grève ou le lock-out en cours se poursuit malgré une décision du Tribunal ordonnant le maintien de services assurant le bien-être de la population **sauf si ce dernier juge que des circonstances exceptionnelles justifient de suspendre l'exercice du droit de grève ou de lock-out.**
- Il permet au tribunal, s'il estime qu'une grève ou un lock-out cause ou menace de causer un préjudice grave ou irréparable à la population et que l'intervention d'un conciliateur ou d'un médiateur s'est avérée infructueuse, **de déférer le différend à un arbitre** afin que ce dernier détermine les conditions de travail ses salariés visés par l'unité de négociation en grève en lock-out
- Cette décision du ministre met fin à la grève ou au lock-out en cours et établit la procédure d'arbitrage applicable.



## Le projet de loi 89 (SUITE)

Il met à la disposition du gouvernement deux moyens:

- Lors d'un conflit de travail, l'obligation de maintenir les services assurant le bien-être de la population
- Le pouvoir discrétionnaire de déférer un conflit de travail à l'arbitrage obligatoire dans des situation exceptionnelles



## Le projet de loi 100

- Ce projet de loi intitulé «*Loi sur la négociation et la détermination des conditions de travail requérant une coordination nationale notamment dans les secteurs publics et parapublics*» a comme objectif clair de centraliser la négociation, directement ou indirectement, entre les mains du Conseil du trésor.
- Prévoit l'abrogation de la *Loi sur le régime de négociation des conventions collectives dans les secteurs publics et parapublics*.