

MÉMOIRE

PRÉSENTÉ PAR



L'ASSOCIATION DES POLICIÈRES ET POLICIERS PROVINCIAUX DU QUÉBEC

À

LA COMMISSION DES INSTITUTIONS

PROJET DE LOI N^o 133

**LOI OBLIGEANT LE PORT DE L'UNIFORME PAR LES POLICIERS ET LES
CONSTABLES SPÉCIAUX DANS L'EXERCICE DE LEURS FONCTIONS**

septembre 2017

TABLE DES MATIÈRES

1. INTRODUCTION	3
2. ANALYSE	4
2.1 La liberté d'association, la liberté d'expression et l'atteinte à ces droits	5
2.2 Les services essentiels	10
2.3 Cas particuliers des membres de l'APPQ	12
2.4 Aspect pragmatique	14
3. CONCLUSION.....	14

1. INTRODUCTION

L'Association des policières et policiers provinciaux du Québec (ci-après, l'« APPQ »), agissant à titre de représentante de plus de 5 400 membres actifs de la Sûreté du Québec (ci-après, la « Sûreté »), tient à remercier la Commission de l'opportunité qui lui est offerte de faire valoir son point de vue concernant l'actuel Projet de loi 133, intitulé : *Loi obligeant le port de l'uniforme par les policiers et les constables spéciaux dans l'exercice de leurs fonctions* (ci-après, le « Projet »).

Tout d'abord, soulignons d'emblée que le fait que le législateur soit contraint, à tort ou à raison, de légiférer au sujet de leurs policiers en créant l'obligation de porter leur uniforme dans l'exercice de leurs fonctions peut apparaître à première vue surprenant. Cependant, comme vous le savez probablement, la question est beaucoup plus complexe puisqu'elle fait appel, entre autres, aux notions de liberté d'association prévue à la Charte canadienne des droits et libertés de même qu'à la liberté d'expression prévue à la Charte des droits et libertés de la personne, lesquelles faut-il le souligner sont des valeurs fondamentales importantes dans le cadre d'une société libre et démocratique.

En fait, nous sommes d'avis que le projet législatif tel qu'il est proposé ne prend pas suffisamment en compte ces valeurs fondamentales. De plus, les effets préjudiciables de ce projet de loi sont excessivement sévères pour les policiers du Québec. Ces derniers n'ayant pas droit de grève, le Projet de loi 133 annulerait les rares alternatives qu'ils possèdent afin d'exprimer leur mécontentement envers leur employeur et pour informer le public au sujet de leurs revendications.

Nous procéderons dans le cadre de ce document à l'analyse des objectifs visés par le projet de loi et de l'interdiction complète qu'elle sous-tend, afin d'exposer

par la suite un état de situation relativement aux décisions des tribunaux sur ces questions.

2. ANALYSE

Les objectifs visés par le législateur dans l'établissement du Projet de loi 133, qui justifient à son avis son adoption, nous sont révélés par le biais des considérants dudit projet de loi, lesquels objectifs peuvent être résumés comme suit :

- Les policiers sont les représentants de la loi dont la mission est de maintenir la paix, l'ordre et la sécurité publique;
- Le rôle essentiel des policiers au sein de l'administration de la justice dont leurs responsabilités sont d'assurer le bon ordre dans les palais de justice et le respect du décorum favorisant ainsi la sérénité des débats...;
- L'uniforme des policiers est un symbole de leur autorité et de leur crédibilité...;
- Le port de l'uniforme permet de les identifier sans équivoque...;
- Le port de l'uniforme est nécessaire afin de favoriser la confiance de la population à leur égard et d'assurer l'atteinte des plus hauts standards en matière de sécurité publique...

Il est intéressant de savoir que l'ensemble de ces objectifs ont déjà été invoqués à titre d'arguments devant les tribunaux, que ce soit devant la Cour d'appel du Québec, les services essentiels, de même que devant les tribunaux d'arbitrage de griefs, et ce, sans succès de la part des employeurs policiers.

Il appert donc de notre analyse que le Projet de loi 133 est présenté afin de pallier aux nombreux revers des employeurs policiers devant les différentes instances de tribunaux québécois, afin de faire respecter leur politique du port intégral de l'uniforme de leurs policiers.

Avec respect, nous croyons que le législateur s'apprête ainsi à mettre de côté les raisons principales pour lesquelles les employeurs policiers ont connu des revers devant les tribunaux québécois sur cette question.

Cette omission pourrait bien, à notre avis, être fatale à ce projet de loi dans l'éventualité d'une contestation judiciaire portant sur la validité de ces dispositions sur la base des droits constitutionnels des policiers.

2.1 La liberté d'association, la liberté d'expression et l'atteinte à ces droits

Dans l'arrêt *Communauté urbaine de Montréal c. Fraternité des policiers et policières de la communauté urbaine de Montréal inc.*¹, la Cour d'appel mentionnait ce qui suit au sujet de la liberté d'association et de la liberté d'expression des policiers :

« [Page 21] Un groupe de policiers, dans le cadre d'une négociation d'une convention collective, peut très bien faire connaître publiquement sa contestation de la position de l'employeur en recourant de façon paisible et pacifique (est-il nécessaire de le dire) à certains moyens de pression légaux ou à des actions qui, de leur nature, sont « concertées ». Nous nous situons ici dans l'exercice des libertés d'opinion, d'expression et d'association qui sont garanties par les Chartes canadienne et québécoise. »

[Nos soulignés]

Il est à noter que, dans cette affaire, la Fraternité des policiers de Montréal contestait une ordonnance du Conseil des services essentiels à l'effet d'interdire tout moyen de pression ou toute action concertée.

¹ 1995 CanLII 4732 (QC CA), p. 25.

Ces droits représentent certaines des plus importantes valeurs fondamentales et c'est notamment grâce à ceux-ci que les travailleurs sont en mesure d'obtenir l'appui du public dans leur quête de meilleures conditions de travail².

Ainsi, même si le pouvoir d'adopter une politique relative à la tenue vestimentaire des policiers fait partie du droit de gérance des employeurs, le droit à la liberté d'expression et le droit à la liberté d'association priment sur ce droit de gérance³.

Nous convenons évidemment que ces droits fondamentaux ne sont toutefois pas absolus et ne sont pas protégés en toute circonstance. À titre d'exemple, la liberté d'expression ne trouve pas application dans le cas de menaces, d'actes de violence ou lorsqu'il s'agit d'une conduite délictuelle.

De plus, une atteinte à ces droits fondamentaux peut être justifiée par le test découlant des articles 1 de la Charte canadienne des droits et libertés et 9.1 de la Charte des droits et libertés de la personne⁴ : la restriction doit être raisonnable dans le cadre d'une société libre et démocratique.

Or, la principale restriction imposée dans le cadre du Projet de loi 133 est libellée dans son article 2 de la façon suivante :

« 2. Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'article 263, du chapitre suivant :

« CHAPITRE IV

« NORMES RELATIVES À L'UNIFORME ET À L'ÉQUIPEMENT

« 263.1. *Tout policier ou tout constable spécial doit, dans l'exercice de ses fonctions, porter l'uniforme et l'équipement fournis par l'employeur dans*

² Syndicat de la fonction publique du Québec inc. et École nationale de police du Québec, 2010 QCCRT 0042, DTE 2010T-159 [règlement hors cour (400-05-004398-104)], paragr.91. Voir également : Syndicat des constables spéciaux du gouvernement du Québec et Québec, 2016 QCTAT 6869, AZ-51348308 (QCTAT).

³ Société canadienne des postes et Syndicat des travailleuses et travailleurs des postes, AZ-51015783, DTE 2013T-800 (C. Lauzon), paragr. 27 et 36.

⁴ R. c. Oakes, [1986] 1 RCS 103.

leur intégralité, sans y substituer aucun élément. Il ne peut les altérer, les couvrir de façon importante ou de façon à en cacher un élément significatif ni nuire à l'usage auquel ils sont destinés.

[Nos soulignés]

Sans qu'il soit nécessaire aux fins du présent document d'entrer dans le détail du test élaboré par les tribunaux mentionnés précédemment, nous croyons toutefois opportun de souligner que l'obligation pour les policiers de porter l'uniforme réglementaire en contravention à leurs droits fondamentaux ne sera valide que si une démonstration est faite à l'effet que les objectifs visés par le projet de loi l'emportent sur le droit des policiers d'exprimer collectivement leur opinion sur leurs conditions de travail⁵.

À cet égard, un simple irritant pour un employeur ne peut suffire afin de faire pencher la balance en faveur de ce dernier. Il doit faire la démonstration d'un véritable effet nuisible par une preuve objective.

Dans l'affaire *Syndicat des constables spéciaux du gouvernement du Québec*⁶, le syndicat contestait que leur employeur exige que ses membres portent l'uniforme intégralement, l'émission d'un avis disciplinaire, en plus d'une rémunération amputée. Le tribunal a accueilli la plainte du Syndicat considérant que la liberté d'expression est l'une des plus importantes valeurs constitutionnelles. Ainsi, les mesures prises par l'employeur visant à réprimander les salariés en raison de leur participation aux moyens de pression constituent une entrave illégale aux activités syndicales.

En l'occurrence, le tribunal s'exprime en ces termes :

⁵ Société canadienne des postes et Syndicat des travailleuses et travailleurs des postes, préc. note 8.

⁶ Syndicat des constables spéciaux du gouvernement du Québec et Québec, 2016 QCTAT 6869, AZ-51348308 (QCTAT).

« **[25]** Le contexte est certes différent, mais à l'instar de cette affaire, les constables spéciaux refusent de porter l'uniforme réglementaire, lequel est remplacé par un chandail à manche courte à l'effigie du syndicat et un pantalon. Ce moyen de visibilité est exercé paisiblement, sans menace ni violence et aucun message haineux ou autre n'apparaît sur leur tenue vestimentaire. Puis, mis à part la problématique créée par l'intervention de quelques juges, ils assument pleinement leurs fonctions et assurent la sécurité conformément à leurs responsabilités. Ce faisant, il y a lieu de conclure qu'ils exercent une action syndicale légitime. [...]

[31] La démonstration de l'atteinte des droits protégés par la Charte et par le Code suffit à faire pencher la balance des inconvénients en faveur du syndicat. Cela est d'autant plus vrai qu'il ne bénéficie pas du droit de grève et que les moyens de visibilité sont l'une des rares alternatives dont il dispose pour exprimer son mécontentement envers son employeur et pour en informer le public. Ce moyen est par ailleurs exercé paisiblement, sans menace ni violence.

[32] Certes, cette action syndicale dérange, mais l'employeur ne subit aucun inconvénient à ne pas remettre d'avertissements aux salariés. Les constables dont la présence est tolérée par les juges n'en reçoivent d'ailleurs pas, même s'ils participent au même moyen d'expression que ceux expulsés des salles de cour. Par ailleurs, advenant une diminution de travail en raison d'annulations d'audiences, l'employeur conserve néanmoins son droit de gérer le surplus de main-d'œuvre en conformité avec les règles prévues à la convention collective. »

[Nos soulignés]

Dans ces circonstances, le tribunal a donc considéré que la balance des inconvénients penchait en faveur du Syndicat⁷.

Dans l'affaire *Fraternité des policières et policiers de la ville de Gatineau*⁸, il s'agissait d'un grief patronal contestant le non-respect du code vestimentaire de la part des policiers, ces derniers ayant décidé de cesser de porter l'uniforme réglementaire à titre de moyen de pression.

Ainsi, à l'instar des autres décisions relativement au même sujet, l'arbitre Lefebvre s'exprime comme suit :

« **[31]** Or, la Cour d'appel a reconnu à un groupe de policiers le droit de faire connaître publiquement leur contestation de la position de leur employeur en recourant de façon paisible à certains moyens de pression.

[32] La Cour d'appel fait reposer la justification de cette contestation sur l'exercice de la liberté d'expression et d'association qui sont garanties par les chartes canadienne (supra note 22) et québécoise (supra note 23).

[34] L'opinion de M. le juge Proulx est essentielle à la compréhension du jugement de la Cour et fait ainsi office de jurisprudence législative de telle sorte qu'elle contrebalance le caractère impératif du Règlement 48-2002. Le caractère d'ordre public du Règlement 48-2002 est donc relatif.

Les critères applicables à l'ordonnance de sauvegarde

[35] Sur la base de l'enseignement de la Cour, nous concluons que le Règlement 48-2002 ne peut bloquer de façon systématique l'exercice de la liberté d'expression des policiers au nom de l'intérêt public car il n'y a

⁷ Syndicat de la fonction publique du Québec inc. et École nationale de police du Québec, 2010 QCCRT 0042, DTE 2010T-159 [réglement hors cour en Cour supérieure (400-05-004398-104)].

⁸ *Fraternité des policières et policiers de la Ville de Gatineau et Gatineau (Ville de)*, AZ-50472649, DTE 2008T-190 (B. Lefebvre).

pas étanchéité entre la finalité recherchée par la Ville en vertu de ce règlement et la liberté d'expression accordée aux policiers en vertu des chartes. »

[Nos soulignés]

2.2 Les services essentiels

- ❖ *Châteauguay (Ville de) et Fraternité des policiers de Châteauguay inc.*
2014 QCCRT 0693, SOQUIJ AZ-51155903.

Lors de ce litige, la ville de Châteauguay demandait à la Commission des relations du travail (CRT), division des services essentiels, de déclarer que des moyens de pression illégaux étaient exercés par ses policiers. Ces derniers portaient des chapeaux de cowboy et des étoiles de shérif dans l'exercice de leurs fonctions en raison du conflit de travail qui perdurait. Sur cette question, la Commission sur les services essentiels s'est exprimée comme suit :

« **[97]** *Lors de l'audience, la Commission a pu voir un membre de la Fraternité se vêtir de diverses variantes de l'uniforme de fonction des policiers de la Ville et, dans tous les cas, il semble peu plausible d'entretenir quelque doute que ce soit sur le statut de policier d'un individu ainsi vêtu, malgré le port du chapeau de cow-boy et de l'étoile de shérif.*

[98] *En effet, le badge, le nom du policier, la chemise réglementaire munie des armoiries de la Ville aux épaules, le ceinturon et ses accessoires ainsi que le gilet pare-balles (qu'il comporte ou non l'inscription « police ») sont autant d'éléments distinctifs qui permettent d'identifier, sans l'ombre d'un doute possible, le statut d'un policier. [...]*

[102] Il n'y a pas davantage de preuve permettant de croire que la tenue vestimentaire actuelle des policiers risque d'engendrer des problèmes d'efficacité et de sécurité en rendant plus ardues leurs interventions. »

[Nos soulignés]

Le tribunal a donc décidé que rien dans la preuve administrée ne justifiait une ordonnance pour faire cesser les moyens de pression en ce qu'il n'y avait aucune preuve objective que ces moyens ou actions portaient préjudice ou étaient susceptibles de porter préjudice à un service auquel la population a droit.

Voir au même effet la décision suivante :

- ❖ *Ville de Montréal et Fraternité des policiers et policières de Montréal, 2008* CanLII 90167 (QC CSE).

Dans une seconde affaire concernant la Ville de Montréal et la *Fraternité des policiers de Montréal*⁹, la Ville de Montréal a présenté des arguments similaires à ceux invoqués en 2008 alors qu'elle plaidait que le port du pantalon de camouflage et de la casquette à l'effigie de la Fraternité lors d'une manifestation contre la brutalité policière créaient une confusion susceptible d'entraver la sécurité des citoyens.

Encore là, le Conseil des services essentiels a écarté ces prétentions puisqu'aucune preuve n'avait établi de lien entre le port non conforme de l'uniforme réglementaire et l'existence d'un vraisemblable préjudice au service à la population.

En résumé, à la lecture de ces différentes décisions, il nous apparaît évident que la présentation du Projet de loi 133 vise à pallier aux différents revers subis par les employeurs policiers sur cette question, entre autres sur le port intégral de

⁹ 13 mars 2009, AZ-50548085 (CSE).

l'uniforme tout en ne s'assurant aucunement que ledit projet de loi passerait le test des tribunaux supérieurs, notamment sur la base des droits constitutionnels des policiers.

2.3 Cas particuliers des membres de l'APPQ

À titre d'information, nous vous soulignons que les membres de l'APPQ sont régis par une loi particulière en matière de relations de travail intitulée : *Loi sur le régime syndical applicable aux membres de la Sûreté du Québec*. De plus, selon l'annexe « G » du contrat de travail en vigueur, la négociation sur le plan salarial s'effectue à partir d'un rapport de rémunération globale émanant de l'*Institut de la statistique du Québec* (ISQ) basé sur des services de police comparables prédéterminés.

Le 23 juin dernier, les membres de l'APPQ ont entériné une entente de principe avec le gouvernement établissant un contrat de travail d'une durée de sept ans, et ce, fait à noter, sans qu'aucun moyen de pression notable ne soit exercé.

Nous nous félicitons du fait que cette fois-ci, à tout le moins, les parties ont pu négocier dans un contexte de négociation raisonnée avec des discussions franches et en tenant compte des préoccupations et des prérogatives de chacune des parties.

Est-ce à dire maintenant que les membres de l'APPQ ne se retrouveront plus jamais dans un contexte où des moyens de pression seraient utilisés afin de faire avancer leurs conditions de travail?

Malheureusement, à notre avis, ce serait faire preuve d'un optimisme tout à fait démesuré de prétendre que notre régime de négociation résout tous les problèmes et qu'il établit *de facto* un équilibre suffisant dans les rapports de force

devant exister avec le gouvernement dans le cadre des négociations en vue de faire avancer ou de maintenir leurs conditions de travail.

D'ailleurs, il est opportun de rappeler ici que les membres de l'APPQ n'ont actuellement, selon la Loi qui leur est applicable, aucun droit à un arbitrage exécutoire en cas d'impasse avec le gouvernement, contrairement à leurs collègues municipaux.

Qu'advient-il, dès lors, dans la situation où nos membres n'auront aucun recours en cas d'impasse et que leurs libertés d'expression et d'association sont brimées selon le projet de loi proposé? Nous n'avons certes pas de réponse facile à cette question. Cependant, cette dernière devrait, à notre avis, préoccuper au plus haut point le gouvernement, et ce, avant l'adoption de ce projet de loi.

Au surplus, il est bon de rappeler que les membres de l'APPQ ont déjà eu recours dans le passé à certains moyens de sensibilisation de la nature de ceux que désire interdire le Projet de loi 133, que ce soit en portant des « jeans » au tournant des années 80, ou encore des pantalons cargo au début des années 2000.

En effet, lorsque nous étudions les 50 ans d'histoire de l'APPQ¹⁰, il est aisé de constater que rares sont les négociations entourant le renouvellement d'un contrat de travail qui n'ont pas été ponctuées de moyens de pression ou de sensibilisation de la part de nos membres, donnant lieu à des négociations longues et ardues afin de convenir ou encore de se voir imposer par le gouvernement des conditions de travail. À ce sujet, quel que soit le régime de négociation en place, tout est affaire de rapport de force, d'ouverture et de bonne foi.

¹⁰ Malouf, André K.; Corriveau, Réjean; Fiset, André (2016) *S'unir pour progresser – 50 ans d'histoire de l'Association des policières et policiers provinciaux du Québec*. Éditions Yvon Blais, 842 p.

2.4 Aspect pragmatique

Au-delà de l'aspect juridique du Projet de loi 133 et du cas particulier des membres de l'APPQ, nous croyons que, sur un plan plus pragmatique, le législateur doit prendre en compte également que dans un contexte de relations de travail, où il y a à la fois absence de droit de grève et que les moyens de pression ou de sensibilisation ne prenant aucunement les citoyens en otage sont quasi inexistantes, le projet législatif tel qu'il est proposé est un exercice hasardeux en ce qu'il prive les policiers d'un mode d'expression pacifique de leur mécontentement. Il est donc difficile, comme il est mentionné précédemment, de prévoir à l'avance les conséquences d'une interdiction totale supplémentaire à celles déjà existantes à l'égard d'actions syndicales légitimes des policiers.

3. CONCLUSION

Vous aurez certainement compris à la lecture de ce mémoire que l'APPQ ne peut malheureusement pas être en accord avec le Projet de loi 133 tel qu'il est libellé.

De plus, nous ne croyons pas que ce projet de loi passera le test des tribunaux lors d'une éventuelle contestation de sa validité sur la base d'arguments portant sur la liberté d'expression et la liberté d'association prévues aux Chartes des droits et libertés.

En effet, les objectifs visés par le Projet de loi 133, rendant nécessaire selon le gouvernement l'adoption de l'article 2 du Projet de loi 133 tel qu'il est proposé, ne peuvent justifier une telle atteinte aux droits fondamentaux des policiers du Québec.

Enfin, nous vous soumettons qu'il ne nous semble pas judicieux d'imposer une restriction complète à cet égard alors que ce faisant, les policiers exercent une action syndicale légitime et qu'ils assument, à n'en pas douter, pleinement leurs fonctions et assurent la sécurité conformément à leurs responsabilités.

En terminant, l'APPQ tient à vous remercier de l'attention que vous porterez au présent mémoire et espère avoir apporté une contribution utile à vos travaux ainsi qu'à votre réflexion sur le Projet de loi 133.