



COMMUNIQUÉ DE PRESSE Pour diffusion immédiate

Un mécanisme pour rééquilibrer le rapport de force en négociation **Victoire historique pour l'APPQ**

Sainte-Julie, le 24 juillet 2025 – Après près de dix ans de bataille juridique, l'Association des policières et policiers provinciaux du Québec (APPQ) a remporté une victoire importante devant la Cour supérieure du Québec. L'APPQ pourra désormais recourir à un mécanisme, tel que l'arbitrage exécutoire, afin de rééquilibrer le rapport de force en négociation.

Le tribunal a jugé invalide l'article 6 de la loi encadrant le régime syndical à la Sûreté du Québec, qui interdit le droit de grève sans offrir un mécanisme de substitution adéquat. La décision de la juge Audrey Boctor confirme que les mécanismes en place ne compensent pas adéquatement l'absence du droit de grève, notamment dans un contexte où les policiers sont déjà très restreints dans leurs moyens de pression.

« C'est une avancée historique pour nos membres et pour les droits syndicaux des policiers et policières de la Sûreté du Québec. Depuis sa création en 1966, l'APPQ revendiquait que l'arbitrage soit exécutoire, comme c'est le cas pour les policiers municipaux et tous les autres corps policiers au Canada. Cette décision place enfin les policiers et policières de la Sûreté du Québec sur un pied d'égalité avec les autres corps policiers du pays », déclare Dominic Roberge, président de l'APPQ.

Le tribunal accorde un délai de neuf mois au gouvernement pour se conformer au jugement rendu le 23 juillet 2025.

À PROPOS DE L'ASSOCIATION DES POLICIÈRES ET POLICIERS PROVINCIAUX DU QUÉBEC

L'Association des policières et policiers provinciaux du Québec (APPQ) est le plus important syndicat policier au Québec avec ses 5 700 membres.

- 30 -

Source :
APPQ

Pour information :
Audrey Leblanc
819 698-0079
audrey@beaudoinrp.com

COUR SUPÉRIEURE

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

N° : 500-17-093813-163

DATE : 23 juillet 2025

SOUS LA PRÉSIDENTE DE L'HONORABLE AUDREY BOCTOR, J.C.S.

ASSOCIATION DES POLICIÈRES ET POLICIERS PROVINCIAUX DU QUÉBEC

Demanderesse

c.

PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Défendeur

JUGEMENT

1. APERÇU.....	2
2. QUESTIONS EN LITIGE.....	4
3. CONTEXTE FACTUEL.....	4
3.1 Le contexte entourant l'adoption de la LRS en 1968.....	5
3.2 Le régime de négociation applicable aux parties.....	6
3.2.1 La LRS.....	6
3.2.2 L'Annexe G du contrat du travail	7
3.3 L'historique des négociations entre 1969 et 2024.....	8
3.3.1 La revendication d'un mécanisme d'arbitrage exécutoire par l'APPQ	9
3.3.2 L'exercice de moyens de pression.....	10
3.3.2.1 Les grèves illégales.....	10
3.3.2.2 Les actions concertées de cession, de ralentissement ou de	
complexification de certaines tâches.....	11
3.3.2.3 Les moyens de visibilité telles l'altération de l'uniforme ou	
d'autres activités expressives.....	15
3.3.3 L'arbitrage de 1984.....	15
3.3.4 Les conditions salariales des membres de l'APPQ.....	17
3.3.5 Conclusions sur le contexte factuel.....	18
4. QUESTION 1 : Le Rapport d'expert de Me Michel Coutu doit-il être rejeté en tout	
ou en partie?.....	18

4.1 Principes applicables à l'admissibilité d'une preuve d'expert.....	18
4.2 Analyse.....	20
5. QUESTION 2 : Vu l'entrave substantielle à la négociation collective qui découle de l'interdiction du droit de grève prévue à l'article 6 de la LRS, le mécanisme d'arbitrage prévu aux articles 13, 18 et 19 de la LRS constitue-t-il un mécanisme véritable, équitable et efficace de règlement des différends justifiable en vertu de l'article premier de la <i>Charte canadienne</i> ou de l'article 9.1 de la <i>Charte québécoise</i> ?.....	21
5.1 La liberté d'association : principes applicables.....	21
5.1.1 L'atteinte à la liberté d'association.....	22
5.1.2 La justification de l'atteinte.....	23
5.1.2.1 L'exigence d'un mécanisme de règlement des différends.....	23
5.1.2.2 Critères d'un substitut adéquat au droit de grève.....	25
5.1.2.3 Méthodologie.....	27
5.2 Analyse.....	28
5.2.1 L'objectif urgent et réel et le lien rationnel.....	28
5.2.2 Atteinte minimale et proportionnalité de la mesure et de ses effets : la LRS prévoit-elle un mécanisme de règlement des différends adéquat?.....	29
5.2.2.1 Moyens de pression.....	29
5.2.2.2 Lois visant d'autres corps de police canadiens.....	31
5.2.2.3 Les balises encadrant un éventuel refus du gouvernement de suivre la recommandation de l'arbitre.....	34
5.2.2.3.1 Les commissions de rémunération des juges.....	35
5.2.2.3.2 Le régime applicable au PPCP.....	38
5.2.2.3.3 Le régime applicable au corps d'emploi d'agents de la paix.....	40
5.2.2.3.4 Conclusions sur les balises applicables à l'arbitrage-recommandation dans le cadre de la LRS.....	41
5.2.2.4 Résultats des négociations.....	45
5.2.2.5 Conclusions quant à l'atteinte minimale et la proportionnalité de la mesure et de ses effets	46
6. RÉPARATION.....	47
7. CONCLUSIONS.....	48

1. APERÇU

[1] L'Association des policières et policiers provinciaux du Québec (« **APPQ** ») est une association de salariés formée en vertu de la *Loi sur les syndicats professionnels*¹. L'APPQ est la représentante exclusive des quelque 5 700 policières et policiers de la Sûreté du Québec (« **SQ** »)².

¹ RLRQ c. S-40.

² *Loi sur le régime syndical applicable à la Sûreté du Québec et aux corps de police spécialisés*, RLRQ c. R-14, art. 2 et 5.

[2] Les membres de la SQ sont exclus du régime général établi par le *Code du travail*³, à l'exception de certaines dispositions spécifiques⁴. Le régime de négociation de la SQ est prévu par une loi particulière, la *Loi sur le régime syndical applicable à la Sûreté du Québec et aux corps de police spécialisés*⁵ (« **LRS** »).

[3] La LRS interdit aux membres de la SQ de faire la grève⁶. Elle prévoit cependant un mécanisme d'arbitrage en cas d'impasse lors des négociations du contrat de travail⁷. La sentence arbitrale a une valeur de recommandation pour le gouvernement. Si le gouvernement l'approuve, la décision de l'arbitre a l'effet d'une convention collective et, de ce fait, lie l'APPQ⁸. Si le gouvernement rejette la recommandation, celle-ci demeure, selon l'APPQ, sans effet. C'est la constitutionnalité de ce mécanisme, et non l'interdiction de la grève en elle-même, qui est contestée dans le cadre du présent litige.

[4] L'APPQ soutient que le régime de la LRS contrevient à la liberté d'association garantie par l'alinéa 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés* (« **Charte canadienne** ») et l'article 3 de la *Charte des droits et libertés de la personne* (« **Charte québécoise** »)⁹. D'après l'APPQ, l'interdiction du droit de grève constitue dans tous les cas une entrave substantielle au droit à la négociation collective protégé par la liberté d'association. Or, le mécanisme de la LRS n'offre pas de substitut adéquat au droit de grève. Au contraire, l'arbitrage-recommandation renforce le déséquilibre entre les parties en accordant le dernier mot à l'employeur.

[5] Le Procureur général du Québec (« **PGQ** ») a une autre vision des choses. Il soutient que la LRS offre un mécanisme véritable de résolution des différends. L'équilibre des forces entre les parties est maintenu, car même sans droit de grève, l'APPQ peut toujours exercer divers moyens de pression. En cas d'arbitrage, le gouvernement n'a pas le dernier mot puisque sa décision de refuser la recommandation est susceptible de faire l'objet d'un contrôle judiciaire. En pratique, les résultats obtenus par l'APPQ sous le régime de la LRS contribuent à démontrer son efficacité et sa constitutionnalité.

[6] Au soutien de sa position, l'APPQ a déposé le rapport de Me Michel Coutu, sociologue en droit, à titre de rapport d'expert. Le PGQ demande le rejet du rapport d'expert de Me Coutu¹⁰.

[7] Pour les motifs qui suivent, le Tribunal est d'avis que le rapport d'expert de Me Coutu doit être rejeté en partie. En ce qui concerne le fond du débat, le Tribunal est

³ RLRQ c. C-27, art. 1, 5° (« un membre de la Sûreté du Québec » n'est pas un « salarié »).

⁴ LRS, art. 14, al. 3 et art. 17.

⁵ RLRQ c. R-14.

⁶ LRS, art. 6.

⁷ LRS, art. 13 et suiv. Dans la LRS, le « contrat de travail » a la même définition qu'une « convention collective » dans le *Code du travail* (LRS, art. 1e).

⁸ LRS, art. 18-19.

⁹ *Demande introductive d'instance en contrôle judiciaire* du 11 mai 2016.

¹⁰ *Demande en rejet du rapport de l'expert Me Michel Coutu* du 1^{er} août 2024.

d'avis que le mécanisme de la LRS n'offre pas de substitut adéquat au droit de grève et qu'il y a lieu d'accueillir en partie la demande de l'APPQ.

2. QUESTIONS EN LITIGE

[8] Bien que les parties aient déposé une preuve volumineuse qui s'étend sur plusieurs décennies, les questions en litige sont circonscrites par la position des parties et l'état du droit quant au cadre d'analyse applicable lorsqu'une loi supprime le droit de grève des salariés.

[9] D'une part, l'APPQ ne conteste pas directement la validité de l'article 6 de la LRS qui interdit la grève aux policiers de la SQ. C'est plutôt le mécanisme d'arbitrage prévu aux articles 13, 18 et 19 de cette loi qui est contesté en ce qu'il ne constitue pas un mécanisme adéquat comme substitut à la grève.

[10] D'autre part, la Cour d'appel a statué – et réitéré – que la privation du droit de grève constitue en soi une entrave substantielle à la négociation collective¹¹. C'est ensuite dans le cadre de la justification en vertu de l'article premier de la *Charte canadienne* ou de l'article 9.1 de la *Charte québécoise* que le gouvernement a le fardeau de démontrer que le substitut au droit de grève prévu dans la loi constitue un mécanisme véritable, équitable, et efficace de règlement des différends¹².

[11] Ainsi, les questions en litige sont les suivantes :

- i. Le rapport d'expert de Me Michel Coutu doit-il être rejeté en tout ou en partie?
- ii. Vu l'entrave substantielle à la négociation collective qui découle de l'interdiction du droit de grève prévue à l'article 6 de la LRS, le mécanisme d'arbitrage prévu aux articles 13, 18 et 19 de la LRS constitue-t-il un mécanisme véritable, équitable et efficace de règlement des différends justifiable en vertu de l'article premier de la *Charte canadienne* ou de l'article 9.1 de la *Charte québécoise* ?

3. CONTEXTE FACTUEL

[12] La Cour suprême du Canada a souligné l'importance d'adopter une analyse contextuelle en matière de liberté d'association. Le Tribunal doit se montrer sensible à la

¹¹ *Alliance des professionnels et des professionnelles de la Ville de Québec c. Procureur général du Québec*, 2023 QCCA 626, par. 93-97 [**Alliance des professionnels**]; *Fraternité des policiers et policières de Montréal c. Procureur général du Québec*, 2024 QCCA 1106, par. 71-72 [**Fraternité des policiers**]; *Procureur général du Québec c. Centrale des syndicats démocratiques (CSD)*, 2025 QCCA 216, par. 112-113 [**Centrale des syndicats démocratiques**].

¹² *Alliance des professionnels*, 2023 QCCA 626, par. 97; *Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan*, 2015 CSC 4, par. 60 [**Saskatchewan**].

fois au cadre général de la négociation collective au Canada et au « contexte particulier du milieu de travail en cause »¹³.

3.1 Le contexte entourant l'adoption de la LRS en 1968

[13] L'APPQ se constitue comme syndicat en 1966¹⁴. Sa reconnaissance comme agent négociateur par le gouvernement ne se fait cependant pas immédiatement.

[14] En avril 1966, les policiers de la SQ organisent une « grève morale » d'une semaine et votent en faveur d'une grève générale illimitée. Peu après, en mai 1966, le gouvernement reconnaît explicitement l'APPQ et la grève générale illimitée est écartée¹⁵.

[15] Il reste alors à déterminer le régime syndical applicable. En effet, contrairement aux policiers municipaux, les membres de la SQ ne sont pas visés par le *Code du travail*, adopté en 1964. Le gouvernement confie au juge Marc Fortin, de la Cour du Québec¹⁶, la tâche de rédiger un rapport sur cette question¹⁷.

[16] Pour résumer les grandes lignes des positions des parties devant le juge Fortin, l'APPQ demande à être soumise au *Code du travail*, y compris à son régime d'arbitrage exécutoire, tandis que le PGQ s'y oppose, avançant notamment que l'arbitrage exécutoire ferait perdre au gouvernement le contrôle des deniers publics¹⁸.

[17] Le juge Fortin présente son rapport le 31 mai 1967. Il recommande notamment l'interdiction de la grève et, retenant la position défendue par le PGQ, la mise en place d'un mécanisme d'arbitrage sans résultat contraignant pour le gouvernement. Le juge Fortin motive cette dernière recommandation en soulignant que « l'engagement des deniers publics » doit demeurer « du ressort exclusif de l'État »¹⁹.

[18] La LRS est adoptée et sanctionnée en 1968. La même année, les parties signent l'entente qui aboutit à un premier contrat de travail, valable jusqu'en 1969²⁰. L'APPQ est reconnue mandataire exclusif de membres de la SQ, à l'exception des officiers²¹.

¹³ *Association de la police montée de l'Ontario c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 1, par. 47 [APMO]; voir aussi *Procureur général du Québec c. Les avocats et notaires de l'État québécois*, 2021 QCCA 559, par. 12 [LANEQ]; *Fraternité des policiers*, 2024 QCCA 1106, par. 87.

¹⁴ Pièce P-1 : Acte constitutif de l'Association.

¹⁵ Pièce RC-1 : S'unir pour progresser, 50 ans d'histoire de l'Association des policières et policiers provinciaux du Québec, p. 68-78 [S'unir pour progresser].

¹⁶ Qui était alors la « Cour provinciale ».

¹⁷ Pièce RC-1 : S'unir pour progresser, p. 88-89.

¹⁸ Pièce P-12 : Québec, *Rapport sur le problème d'un régime syndical approprié aux membres de la Sûreté provinciale*, 31 mai 1967 (Marc Fortin, j.c.p.), p. 46 et 69.

¹⁹ Pièce P-12 : Québec, *Rapport sur le problème d'un régime syndical approprié aux membres de la Sûreté provinciale*, 31 mai 1967 (Marc Fortin, j.c.p.), p. 202-204.

²⁰ Pièce RC-1 : S'unir pour progresser, p. 112.

²¹ Pièce RC-1 : S'unir pour progresser, p. 112.

3.2 Le régime de négociation applicable aux parties

3.2.1 La LRS

[19] La LRS s'applique aux « membres de la Sûreté », expression définie comme visant les sergents et caporaux, qui ont rang de sous-officiers, les agents et agents auxiliaires, ainsi que les cadets de la SQ²².

[20] L'article 6 de la LRS prévoit l'interdiction de la grève :

6. Toute grève est interdite aux membres de la Sûreté et des corps de police spécialisés.

[21] Afin de mener à bien les négociations, la LRS institue un « comité paritaire et conjoint ». Ce comité est composé d'un président sans droit de vote, nommé par le gouvernement, et de huit autres membres, dont quatre sont nommés par l'APPQ et quatre par le ministre de la Sécurité publique²³.

[22] Le comité se réunit au moins une fois par mois²⁴. Il est notamment chargé de négocier le contrat de travail en vue d'un renouvellement, mais aussi d'une révision pendant la durée du contrat²⁵.

[23] À l'issue des négociations, le comité peut formuler des recommandations²⁶. Si le gouvernement accepte ces recommandations, elles « ont l'effet d'un contrat de travail signé par les parties »²⁷.

[24] En cas d'impasse dans les négociations d'un renouvellement trente jours avant l'expiration du contrat de travail, chaque partie peut — même sans l'accord de l'autre — soumettre le différend à l'arbitrage. L'arbitre peut être un juge choisi par les parties ou, faute d'accord, un juge de la Cour du Québec désigné par le juge en chef de cette Cour²⁸.

[25] Un mécanisme d'arbitrage distinct, mais similaire, est prévu pour les révisions d'un contrat de travail en cours. Si les négociations demeurent infructueuses après soixante jours, les parties peuvent soumettre le différend à un juge de la Cour du Québec désigné comme arbitre dans le contrat de travail²⁹.

²² LRS, art. 1b), renvoyant aux définitions de la *Loi sur la police*, RLRQ c. P-13.1, art. 55, al. 2, par. 2° et 3° et al. 3, par. 2°.

²³ LRS, art. 7.

²⁴ LRS, art. 9.

²⁵ LRS, art. 8a), b) et c).

²⁶ LRS, art. 10.

²⁷ LRS, art. 19.

²⁸ LRS, art. 13.

²⁹ LRS, art. 14.

[26] Dans un cas comme dans l'autre, la sentence arbitrale « constitue une recommandation au gouvernement »³⁰. Si le gouvernement accepte la recommandation de l'arbitre, celle-ci aura « l'effet d'un contrat de travail signé par les parties »³¹.

[27] La LRS prévoit que seules les décisions arbitrales portant sur un grief lient les parties³².

3.2.2 L'Annexe G du contrat de travail

[28] Outre ces dispositions législatives, les parties ont convenu de préciser le processus de négociation dans l'Annexe G du contrat de travail³³. Cette Annexe, insérée pour la première fois dans le contrat de travail de 2010-2015, a été conservée dans les renouvellements successifs.

[29] L'Annexe G prévoit la production d'un rapport comparant la rémunération des membres de la SQ à celle d'autres corps de police désignés dans l'annexe³⁴. Le rapport, préparé par l'Institut de la statistique du Québec avant l'expiration du contrat de travail, est censé fournir une base pour les négociations relatives à la rémunération³⁵.

[30] En cas de différend, l'Annexe G renvoie au mécanisme d'arbitrage prévu à l'article 13 de la LRS³⁶. L'annexe stipule au paragraphe 18 que l'arbitre devra tenir compte :

I. des écarts de rémunération identifiés conformément [au rapport de l'Institut de la statistique du Québec];

II. des conditions de travail, de la charge de travail et des responsabilités assumées par les policiers de la SQ et de chaque service de référence ainsi que des structures salariales et des problématiques d'attraction et de rétention ;

III. la conjoncture économique du Québec, la situation générale de l'économie québécoise, l'état des finances publiques et les conditions de travail applicables aux autres salariés du gouvernement.

[31] Enfin, le paragraphe 21 de l'Annexe G fournit des précisions quant aux pouvoirs et obligations du gouvernement à l'égard des recommandations de l'arbitre. Ainsi, bien que la LRS ne prévoit pas explicitement la possibilité de modifier les recommandations

³⁰ LRS, art. 18.

³¹ LRS, art. 19.

³² LRS, art. 8d), 18.

³³ Pièce PGQ-7 : Annexe « G » - Régime de négociation avec l'Association des policières et policiers provinciaux du Québec » [**Annexe G**].

³⁴ Pièce PGQ-7 : Annexe G, par. 1-13.

³⁵ Pièce PGQ-7 : Annexe G, par. 1, 16.

³⁶ Pièce PGQ-7 : Annexe G, par. 17.

de l'arbitre ni l'obligation de motivation de la part du gouvernement, les parties ont convenu ce qui suit au paragraphe 21 :

21. Le gouvernement peut approuver, modifier ou rejeter en tout ou en partie, les recommandations de l'arbitre. Le ministre de la Sécurité publique communique par écrit les motifs à l'APPQ et le gouvernement les rend publics.

[32] Malgré l'engagement du gouvernement, au paragraphe 22 de l'Annexe G, de proposer à l'Assemblée nationale, pour adoption, des dispositions législatives donnant effet aux dispositions de l'Annexe G, la LRS n'a toujours pas été modifiée en ce sens.

[33] Cela dit, lors du processus de renouvellement du contrat en décembre 2015, les parties ont signé une entente concernant l'Annexe G réitérant que, malgré les dispositions de la LRS, les parties étaient liées par les dispositions de l'Annexe G. Par ailleurs, l'APPQ s'est réservé le droit de contester la LRS quant à tout aspect qui porterait atteinte à ses droits et libertés ou à ceux de ses membres³⁷.

3.3 L'historique des négociations entre 1969 et 2024

[34] Les quelques modifications apportées à la LRS depuis 1968 n'ont pas, pour l'essentiel, changé le régime syndical applicable à l'APPQ. Un survol de l'historique des négociations entre les parties permet donc d'apprécier le contexte dans lequel les dispositions attaquées ont été mises en application.

[35] Le contrat de travail actuellement en vigueur viendra à échéance le 31 mars 2028. Il s'agit du quinzième contrat négocié sous le régime de la LRS :

1 ^{er} contrat (1968-1969)	9 ^e contrat (1993-1995)
2 ^e contrat (1969-1974)	10 ^e contrat (1995-1998)
3 ^e contrat (1974-1977)	11 ^e contrat (1998-2002)
4 ^e contrat (1977-1980)	12 ^e contrat (2002-2010)
5 ^e contrat (1981-1983)	13 ^e contrat (2010-2015)
6 ^e contrat (Décret 1984-1986)	14 ^e contrat (2015-2022)
7 ^e contrat (1987-1989)	15 ^e contrat (2022-2028)
8 ^e contrat (1990-1992)	

³⁷ Pièce P-11: Entente du 17 décembre 2015 entre l'APPQ et le gouvernement sur l'application de l'Annexe G, « Attendu » n° 6 et par. 2.

[36] Les parties ont longuement insisté sur les différentes rondes de négociations au fil des années. Bien que chaque partie en tire des conclusions différentes, ces rondes de négociations font ressortir quatre thèmes saillants : (1) la revendication constante par l'APPQ d'un mécanisme d'arbitrage exécutoire; (2) le recours aux moyens de pression par l'APPQ; (3) l'importance de l'arbitrage de 1984 et le refus du gouvernement d'accepter la recommandation de l'arbitre; (4) les avancées réalisées par l'APPQ.

3.3.1 La revendication d'un mécanisme d'arbitrage exécutoire par l'APPQ

[37] L'APPQ souligne que ses membres revendiquent depuis longtemps l'accès à l'arbitrage de différends exécutoire, demande que le gouvernement a toujours refusée catégoriquement³⁸.

[38] En effet, tel qu'il a été noté ci-dessus, dès 1966 devant le juge Fortin, l'APPQ réclame d'être assujettie au *Code du travail*, à l'instar des policiers municipaux, y compris son régime d'arbitrage de différends menant à une décision finale qui lie les parties.

[39] L'APPQ répète cette demande à deux reprises en 1986. D'abord en février, l'APPQ transmet au gouvernement une requête de modification de la LRS pour que la décision de l'arbitre soit contraignante pour les deux parties³⁹. Ensuite, en décembre, dans le cadre de la révision de l'organisation policière au Québec, l'APPQ recommande que la LRS soit modifiée selon sa requête⁴⁰.

[40] En janvier 1990, l'APPQ dépose une action déclaratoire à la Cour supérieure par laquelle elle demande que soient déclarés invalides les articles du *Code du travail* excluant les policiers de la SQ de son application. L'APPQ invoque, entre autres, l'impossibilité pour les membres de recourir à l'arbitrage de différends exécutoire. Ce recours ne sera toutefois jamais mené à terme⁴¹.

[41] L'APPQ répète sa position à plusieurs reprises entre 2000 et 2010⁴². Par exemple, le 8 septembre 2005, lors des négociations entourant le douzième contrat de travail, le président à l'époque, M. Pierre Veilleux, explique que les moyens de pression cesseraient avec un règlement raisonnable, « ou encore que l'on nous accorde le droit à l'arbitrage

³⁸ Déclaration sous serment de Réjean Corriveau modifiée en date du 16 mai 2022, par. 28.1; Déclaration sous serment de Pierre Veilleux modifiée en date du 19 mai 2022, par. 20.01.

³⁹ Pièce RC-1.01, Réponse à l'engagement E-4, *en liasse*, p. 36-37.

⁴⁰ Pièce RC-1.01, Réponse à l'engagement E-4, *en liasse*, p. 226-228 et 236.

⁴¹ Pièce RC-1.01, Réponse à l'engagement E-4, *en liasse*, p. 13-25.

⁴² Voir, p. ex., Pièce RC-1.01, Réponse à l'engagement E-4, *en liasse*, p. 139-142 et p. 71, citant un extrait du Mémoire à la Commission des institutions dans le cadre du projet de loi n° 86, *Loi sur l'organisation policière et modifiant la Loi de police et diverses dispositions législatives*; Pièce P-4 : Mise en demeure en date du 18 mars 2016; Dans le cadre de la négociation du 11^e contrat de travail, voir Déclaration sous serment de Réjean Corriveau, par. 160-161; Dans le cadre du 12^e contrat de travail, voir Déclaration sous serment de Réjean Corriveau, par. 188.

exécutoire comme les autres policiers du Québec »⁴³. M. Veilleux souligne par ailleurs que « l'absence de rapport de force fait en sorte que l'on se retrouve, à toutes les périodes de nego, en moyens de pression pendant sept ou huit mois »⁴⁴.

[42] Lors du renouvellement du treizième contrat de travail (2010-2015), l'APPQ demande au gouvernement d'amender la LRS afin de prévoir l'arbitrage de différends exécutoire, demande qui est refusée par le porte-parole patronal⁴⁵.

[43] Lors de la dernière ronde des négociations pour le renouvellement du contrat, le président de l'APPQ, M. Jacques Painchaud, dénonce de nouveau l'absence de mécanisme d'arbitrage exécutoire dans les médias⁴⁶.

3.3.2 L'exercice de moyens de pression

[44] Les négociations ont souvent été marquées par des conflits prolongés sur la place publique, dans le cadre desquels l'APPQ a eu recours à divers moyens de pression. Dans plusieurs cas, l'exercice des moyens de pression a mené à la menace de sanctions disciplinaires, pénales ou pécuniaires par l'employeur.

[45] Les événements saillants se déclinent en trois types : (i) les grèves illégales; (ii) les actions concertées de cessation, de ralentissement ou de complexification de certaines tâches; (iii) les moyens de visibilité, tels l'altération de l'uniforme ou autres activités expressives.

3.3.2.1 Les grèves illégales

[46] Certains moyens de pression exercés historiquement par l'APPQ sont illégaux, comme les quelques grèves menées malgré l'interdiction dans la LRS.

[47] Par exemple, lors de la négociation du deuxième contrat de travail, devant l'impasse concernant le paiement du temps supplémentaire effectué pour assurer les services essentiels au sein de la Ville de Montréal pendant une grève illégale par la Fraternité des policiers de Montréal, le 27 septembre 1971, les membres de l'APPQ prennent part à une grève illégale qu'ils nomment un « sit-in » de 44 heures dans le cadre de l'assemblée générale de l'APPQ à Drummondville⁴⁷.

[48] Le gouvernement refuse de négocier tant que les membres ne mettent pas fin à la grève illégale. Le ministre du Travail, M. Jean Cournoyer, se propose d'agir comme médiateur, à condition que les policiers retournent au travail⁴⁸. La médiation conduit les

⁴³ Déclaration sous serment de Pierre Veilleux, par. 84; Pièce RC-73 : Copie de l'article du journal *Le Soleil*, « La SQ menace de poursuivre son syndicat ».

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Déclaration sous serment de Pierre Veilleux, par. 101.

⁴⁶ Déclaration sous serment de Jacques Painchaud du 21 août 2024, par. 53-54.

⁴⁷ Pièce RC-1 : S'unir pour progresser, p. 169-173.

⁴⁸ Pièce RC-1 : S'unir pour progresser, p. 169-173.

parties à une entente. Celle-ci prévoit qu'aucune sanction disciplinaire ne sera imposée pour les journées non travaillées⁴⁹.

[49] Une deuxième grève est déclenchée du 6 au 12 avril 1977, lors des négociations entourant le quatrième contrat du travail. L'enjeu majeur de cette négociation est la demande de l'APPQ concernant le jumelage des patrouilleurs, à la suite de trois meurtres de policiers survenus alors qu'ils patrouillaient seuls⁵⁰.

[50] Devant l'impasse des négociations, le 6 avril 1977, les membres de l'APPQ ferment 107 postes de la Sûreté et déclenchent une grève illégale de 4 200 policiers. Le ministre de la Justice refuse de négocier tant que dure l'illégalité⁵¹. Le 12 avril 1977, le gouvernement offre d'étudier la question en commission parlementaire. Les membres mettent fin à la grève⁵².

[51] Le 5 mai 1977, la commission recommande d'accepter la relève jumelée le soir et la nuit, et de réévaluer la sécurité au travail des policiers. Les parties négocient un protocole de retour au travail, sans coupure salariale ni accusation disciplinaire, et signent un contrat de travail le 8 février 1978⁵³.

3.3.2.2 Les actions concertées de cessation, de ralentissement ou de complexification de certaines tâches

[52] L'APPQ a aussi eu recours à diverses stratégies incluant le refus de tâches administratives, la « grève des contraventions », le ralentissement du travail, ou encore des gestes destinés à sensibiliser le public, comme la pose d'autocollants sur les voitures ou l'organisation de barrages routiers.

[53] Lors des négociations entourant le cinquième contrat de travail, qui débutent le 15 janvier 1981, la demande principale de l'APPQ est la parité salariale avec les policiers de la Ville de Montréal. Vu l'impasse, à partir du 16 mai 1981, l'APPQ lance une grève de contraventions nommée « Opération 13 ». Le ministre de la Justice déclare que le gouvernement est prêt à « poser les gestes appropriés » si la situation se dégrade. Les discussions finissent par reprendre et les parties arrivent à une entente et signent un nouveau contrat de travail le 7 juillet 1981⁵⁴.

[54] Lors des négociations entourant le sixième contrat de travail, qui débutent en février 1984, le salaire est de nouveau un enjeu principal. Le 6 mai 1984, l'APPQ lance l'« Opération Gibraltar » qui consiste à ralentir le travail, à ne donner que rarement des contraventions, et à ne remplir que rarement comptes rendus et formulaires. De plus, les

⁴⁹ Pièce PGQ-49, E 6.3, Mémoire d'entente du 17 octobre 1971, clause 10.

⁵⁰ Déclaration sous serment de Réjean Corriveau, par. 30.

⁵¹ Déclaration sous serment de Réjean Corriveau, par. 32-34.

⁵² Déclaration sous serment de Réjean Corriveau, par. 35.

⁵³ Déclaration sous serment de Réjean Corriveau, par. 36-37.

⁵⁴ Déclaration sous serment de Réjean Corriveau, par. 39-47.

policiers éparpillent le parc automobile et les cartes de crédit attribuées à chaque véhicule à travers la province et envoient leur képi au siège social de la SQ. Enfin, les policiers arborent un macaron de l'Opération Gibraltar⁵⁵.

[55] Malgré des avancées sur certains enjeux, l'impasse demeure quant aux demandes salariales. Le gouvernement rompt les négociations le 8 juin 1984 et annonce qu'il demandera l'arbitrage en lien avec toutes les clauses en litige, événement qui sera discuté plus en détail dans la section suivante⁵⁶.

[56] À la suite du refus du gouvernement d'accepter la recommandation de l'arbitre et l'adoption du décret no 2639-86, les moyens de pression s'intensifient⁵⁷. Le 19 janvier 1985, 800 policiers manifestent à l'occasion du congrès du Parti québécois, ce qui entraîne des réprimandes, des conséquences pécuniaires ainsi que des accusations disciplinaires⁵⁸. Le 17 mars 1985, des policiers de la SQ refusent de participer au service d'ordre lors du sommet tenu à Québec entre le premier ministre du Canada et le président des États-Unis, ce qui entraîne la mise en accusation disciplinaire de plusieurs d'entre eux ainsi que des coupures de salaires⁵⁹.

[57] Pareillement, lors des négociations entourant les septième et huitième contrats de travail, les membres de l'APPQ ont de nouveau recours à des ralentissements de travail ou à des grèves de contraventions⁶⁰.

[58] Le 17 juin 1993, lors des négociations entourant le neuvième contrat de travail, l'Assemblée nationale adopte la Loi 102, laquelle impose un gel salarial au sein de la fonction publique⁶¹. L'APPQ lance l'opération « Va te faire voir ». Ses membres cessent d'émettre des billets d'infractions et se font visibles sur les routes au lieu d'installer des pièges à radar⁶². Les parties arrivent à un accord le 8 octobre 1993 et le nouveau contrat de travail est signé le 9 mars 1994⁶³.

[59] Lors des négociations du dixième contrat de travail, le 4 mai 1995, la direction de la SQ annonce des compressions budgétaires importantes et son intention de revoir certaines règles d'application de la politique de placement et de dotation. Elle propose par ailleurs ce que l'APPQ considère comme un recul sur le plan du jumelage des patrouilleurs⁶⁴.

⁵⁵ Déclaration sous serment de Réjean Corriveau, par. 51-54.

⁵⁶ Déclaration sous serment de Réjean Corriveau, par. 58.

⁵⁷ Déclaration sous serment de Réjean Corriveau, par. 78.

⁵⁸ Déclaration sous serment de Réjean Corriveau, par. 80-81.

⁵⁹ Déclaration sous serment de Réjean Corriveau, par. 83-84.

⁶⁰ Déclaration sous serment de Réjean Corriveau, par. 97-98, 103.

⁶¹ *Loi concernant les conditions de travail dans le secteur public et le secteur municipal*, 1993 ch.37; Déclaration sous serment de Réjean Corriveau, par. 109.

⁶² Déclaration sous serment de Réjean Corriveau, par. 112-113.

⁶³ Déclaration sous serment de Réjean Corriveau, par. 115-116.

⁶⁴ Déclaration sous serment de Réjean Corriveau, par. 118-119.

[60] À la suite de l'annonce de l'abolition unilatérale des règles de dotation, le 8 août 1995, l'APPQ convoque une assemblée générale. La direction annonce qu'elle aura recours aux corps policiers municipaux, à la GRC et aux Forces armées canadiennes si les membres de la SQ exercent des moyens de pression posant des risques pour la sécurité publique. Pour sa part, l'APPQ annonce qu'elle choisira les moyens de pression « les plus musclés de l'histoire du syndicat »⁶⁵.

[61] Les négociations reprennent, pour ensuite être de nouveau rompues. Finalement, après que le ministre de la Sécurité publique évoque l'éventualité d'une loi spéciale, les parties signent une entente de principe le 21 mars 1996, mais reportent la négociation des salaires au mois de juillet 1998, lors du renouvellement du contrat de travail⁶⁶.

[62] Dans le cadre des négociations du onzième contrat de travail, qui devaient débiter le 2 mars 1999, divers moyens de pression sont mis en œuvre, parmi lesquels : des patrouilles de retenue roulant à 100 km/h sur l'autoroute afin de ralentir la circulation; une manifestation par environ 200 membres en uniforme lors de la réunion du Conseil national du Parti québécois à Drummondville; une assemblée syndicale de 300 enquêteurs du Grand quartier général de Montréal durant les heures de travail; des barrages de vérification du port de la ceinture de sécurité; le ralentissement des contraventions; le ralentissement de l'alimentation des banques de données⁶⁷.

[63] En août 2000, le gouvernement évoque différentes possibilités pour mettre fin à l'impasse, notamment la mise en tutelle de l'APPQ et la suspension des cotisations syndicales, un recours en injonction, ou l'adoption d'une loi spéciale⁶⁸. Confronté à ces possibilités, l'APPQ accepte les offres finales du gouvernement et conclut une entente de principe le 31 août 2000⁶⁹.

[64] Lors des négociations entourant le renouvellement du douzième contrat de travail, les enjeux principaux sont le régime de retraite et les conditions salariales⁷⁰. Devant l'impasse, les membres de l'APPQ mettent en place divers moyens de ralentissement et d'alourdissement administratifs⁷¹. Notamment, ils transmettent les constats d'infraction par la poste au lieu de les remettre en mains propres, ce qui occasionne des délais et des coûts supplémentaires pour la SQ et les municipalités⁷². Les policiers mettent aussi de l'essence « super » plutôt qu'ordinaire dans les véhicules de police⁷³. Les membres

⁶⁵ Déclaration sous serment de Réjean Corriveau, par. 121-124.

⁶⁶ Déclaration sous serment de Réjean Corriveau, par. 126-131.

⁶⁷ Déclaration sous serment de Pierre Veilleux, par. 34-54.

⁶⁸ Déclaration sous serment de Pierre Veilleux, par. 55-56.

⁶⁹ Déclaration sous serment de Pierre Veilleux, par. 57-58.

⁷⁰ Déclaration sous serment de Pierre Veilleux, par. 60.

⁷¹ Déclaration sous serment de Pierre Veilleux, par. 82.

⁷² Déclaration sous serment de Pierre Veilleux, par. 67.

⁷³ Déclaration sous serment de Pierre Veilleux, par. 68.

ont finalement recours à la diminution de contraventions pour excès de vitesse et interrompent les patrouilles préventives sur les routes et territoires que la SQ dessert⁷⁴.

[65] La SQ riposte en entamant une poursuite en dommages au montant de 357 738 \$ contre l'APPQ⁷⁵. Après plus de trois ans sans renouvellement du contrat de travail, des ententes de principes interviennent le 25 mai 2006.

[66] En mai 2007, le congrès des délégués de l'APPQ adopte une résolution d'enclencher des moyens de sensibilisation à la date d'échéance de chaque contrat de travail⁷⁶.

[67] Lors du renouvellement du 13^e contrat, les membres de l'APPQ exercent divers moyens de pression administratifs tels le « boycott » des factures d'essence en ne retournant pas les reçus de cartes de crédit, ainsi que le refus de remplir des formules administratives, informatiques et maison, et le rapport quotidien des enquêteurs⁷⁷.

[68] Lors du renouvellement du quinzième contrat, les membres de l'APPQ cessent de rédiger leurs rapports journaliers dès le 31 mars 2022, refusent de travailler des heures supplémentaires durant une période de 24 heures et n'utilisent plus les véhicules de plus de 220 000 km à moins d'une situation d'urgence ou d'un ordre⁷⁸.

[69] Le 22 février 2023, l'APPQ met en œuvre le refus de remettre en mains propres les constats d'infraction aux contrevenants⁷⁹. Toutefois, elle met fin à ce moyen le 27 avril 2023 devant l'éventualité d'être tenue responsable des coûts engendrés⁸⁰.

[70] Une entente de principe conclue en juillet 2023 est refusée par les membres de l'APPQ le 15 septembre 2023⁸¹.

[71] Le 2 avril 2024, des policiers en casquette rouge et pantalon de camouflage brandissent des pancartes avec la mention « police nationale sans contrat » et s'installent dans des endroits stratégiques durant une matinée, ralentissant la circulation sur l'autoroute⁸². La direction de la SQ dénonce ce comportement comme pouvant mettre à risque la sécurité de la population⁸³.

⁷⁴ Déclaration sous serment de Pierre Veilleux, par. 78, 80.

⁷⁵ Déclaration sous serment de Pierre Veilleux, par. 83.

⁷⁶ Déclaration sous serment de Pierre Veilleux, par. 87.

⁷⁷ Déclaration sous serment de Pierre Veilleux, par. 91.

⁷⁸ Déclaration sous serment de Jacques Painchaud, par. 30.

⁷⁹ Déclaration sous serment de Jacques Painchaud, par. 38.

⁸⁰ Déclaration sous serment de Jacques Painchaud, par. 40.

⁸¹ Déclaration sous serment de Jacques Painchaud, par. 43-46.

⁸² Déclaration sous serment de Jacques Painchaud, par. 59.

⁸³ Déclaration sous serment de Jacques Painchaud, par. 60.

[72] En mai 2024, les parties ont recours à un conciliateur et parviennent à une entente de principe le 4 juillet 2024. L'entente est entérinée le 12 juillet 2024.

3.3.2.3 Les moyens de visibilité telles l'altération de l'uniforme ou d'autres activités expressives

[73] Par ailleurs, les membres de l'APPQ se sont souvent prévalus de moyens de visibilité tels les grèves d'uniforme, la « grève du rasoir »⁸⁴, le port du jean⁸⁵, le port de l'épinglette de l'APPQ⁸⁶, le port d'un brassard⁸⁷, le port de la chemise à manches courtes⁸⁸, le port du pantalon de camouflage⁸⁹, le port d'un bracelet rouge et du pantalon cargo à l'École nationale de police et le refus de porter la cravate⁹⁰; le port d'une casquette rouge et des pantalons de camouflage⁹¹.

[74] Le 19 octobre 2017, l'Assemblée nationale adopte la Loi 20 qui oblige les policiers et les constables spéciaux, dans l'exercice de leurs fonctions, de porter l'uniforme et l'équipement fournis par leur employeur, sans y substituer aucun élément ou sans les altérer, les couvrir de façon importante, ou de façon à en cacher un élément significatif, ni nuire à l'usage auquel ils sont destinés⁹². La loi prévoit des dispositions pénales significatives en cas d'infraction.

[75] En 2023, la Cour supérieure statue que la substitution ou l'altération de l'uniforme dans le contexte d'un conflit de travail sont des activités protégées par la liberté d'expression et la liberté d'association. La Cour conclut que les interdictions contestées n'étaient pas justifiées au regard de l'article premier de la *Charte canadienne* ni de l'article 9.1 de la *Charte québécoise*⁹³.

3.3.3 L'arbitrage de 1984

[76] Les parties ont toutes deux évoqué plus en détail les négociations entourant le sixième contrat de travail, en 1984 et 1985. C'est la seule fois que l'arbitrage prévu par la LRS a été mis en application.

⁸⁴ Pièce RC-9: Copies d'articles, *en liasse* : « Grève des billets et du rasoir à la SQ », *La Tribune de Sherbrooke*, 7 juin 1984.

⁸⁵ Déclaration sous serment de Pierre Veilleux, par. 69.

⁸⁶ Déclaration sous serment de Pierre Veilleux, par. 82.

⁸⁷ Déclaration sous serment de Pierre Veilleux, par. 82.

⁸⁸ Déclaration sous serment de Pierre Veilleux, par. 82.

⁸⁹ Déclaration sous serment de Jacques Painchaud, par. 59.

⁹⁰ Déclaration sous serment de Jacques Painchaud, par. 56.

⁹¹ Déclaration sous serment de Jacques Painchaud, par. 59.

⁹² *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, c. 20.

⁹³ *Fédération des policiers et policières municipaux du Québec c. Procureur général du Québec*, 2023 QCCS 3333.

[77] Le 8 juin 1984, le gouvernement rompt les négociations et annonce qu'il demandera l'arbitrage à l'égard de toutes les clauses en litige, incluant celles qui avaient déjà été réglées⁹⁴. L'APPQ refuse de participer à la désignation de l'arbitre, et le juge Claude-René Dumais est nommé, sur proposition du gouvernement, par le juge en chef de la Cour provinciale du Québec⁹⁵. Le juge Dumais demande aux parties de reprendre les négociations, et les parties réussissent à régler tous les enjeux sauf le salaire et les vacances. Le gouvernement accepte de mettre en œuvre les clauses convenues, et les policiers mettent fin à l'Opération Gibraltar⁹⁶.

[78] Le juge Dumais transmet sa recommandation le 1^{er} octobre 1984. Il préconise une augmentation de salaire plus élevée que l'offre gouvernementale, mais inférieure à celle que revendiquait l'APPQ, soit de 4,5 % en 1984 et d'au moins 3,5 % les deux années suivantes⁹⁷. Il recommande de rejeter la demande de l'APPQ quant à l'augmentation des journées de vacances.

[79] Le président du Conseil du trésor, M. Michel Clair, annonce lors des débats parlementaires que le gouvernement acceptera en partie seulement cette recommandation, invoquant le contexte de crise économique. Il souligne qu'en vertu de la LRS, le gouvernement « peut accepter ou refuser la recommandation de l'arbitre »⁹⁸.

[80] Le 21 novembre 1984, l'APPQ organise une manifestation sur la colline parlementaire à Québec. Environ 2700 membres, à bord de 712 véhicules de la SQ, quittent leur poste et se déplacent afin de prendre part à la manifestation⁹⁹. Le ministre de la Justice, M. Pierre-Marc Johnson, déclare devant l'Assemblée nationale que le gouvernement n'a « aucune responsabilité morale » d'appliquer la décision du juge Dumais¹⁰⁰.

[81] Ainsi, le 28 novembre 1984, le gouvernement fixe par décret l'échelle salariale du sixième contrat de travail¹⁰¹. L'adoption du décret fait naître une défiance considérable chez les membres de l'APPQ. Ils déploient une batterie de moyens de pression pour pousser le gouvernement à revenir sur sa décision.

[82] Le 19 janvier 1985, près de 800 membres manifestent à l'occasion du congrès du Parti québécois¹⁰². D'autres refusent, deux mois plus tard, de participer au service d'ordre du président des États-Unis en visite¹⁰³. Les moyens de pression prennent fin peu après cet incident, à la suite d'un communiqué du ministre de la Justice prévenant que « toute

⁹⁴ Déclaration sous serment de Réjean Corriveau, par. 58.

⁹⁵ Déclaration sous serment de Réjean Corriveau, par. 59.

⁹⁶ Déclaration sous serment de Réjean Corriveau, par. 60-62.

⁹⁷ Pièce RC-11 : Copie de la sentence *Gouvernement du Québec et APPQ*, arbitre Claude-René Dumais, le 28 septembre, 1984.

⁹⁸ Pièce R-12.

⁹⁹ Déclaration sous serment de Réjean Corriveau, par. 74.

¹⁰⁰ Pièce RC-15, p. 933-934.

¹⁰¹ Pièce RC-17 : Décret n° 2640-84.

¹⁰² Déclaration sous serment de Réjean Corriveau, par. 80.

¹⁰³ Déclaration sous serment de Réjean Corriveau, par. 83.

insubordination serait dorénavant sanctionnée non seulement en vertu du *Code de discipline de la Sûreté du Québec*, mais également par des suspensions, voire des congédiements, en vertu de la *Loi de police* »¹⁰⁴.

[83] Les parties n'ont pas la même lecture des événements de 1984-1985, mais elles y voient toutes deux un épisode marquant dans l'histoire de la SQ. Ces événements continuent de cristalliser le ressentiment et l'absence de confiance dans les relations de travail entre le gouvernement et les membres de l'APPQ, et surtout, envers le mécanisme d'arbitrage-recommandation prévu à la LRS.

3.3.4 Les conditions salariales des membres de l'APPQ

[84] Le PGQ maintient que le régime de la LRS a permis à l'APPQ d'obtenir des résultats avantageux à la table des négociations. L'expertise de Michel Dubé, sociologue, portant sur la période de 1986 à 2019, indique que les salaires des membres de l'APPQ ont connu une croissance cumulative de 145 %, tandis que d'autres corps d'emploi servant de « repères » des secteurs publics et parapublics ont connu une croissance cumulative de 123 %¹⁰⁵.

[85] Le PGQ ajoute que l'APPQ a continué de se démarquer par rapport aux autres corps d'emploi lors de la dernière ronde des négociations. En effet, l'APPQ a d'abord conclu une première entente de principe avec le gouvernement le 18 juillet 2023, mais celle-ci a été rejetée par ses membres. Le 4 juillet 2024, l'APPQ a conclu une seconde entente de principe qui a été entérinée par ses membres. L'APPQ a obtenu des augmentations salariales correspondant à 23 % en moyenne pour les agents (3,8 % par année) et 27 % en moyenne pour les sergents (4,5 % par année), sur six ans¹⁰⁶.

[86] Le PGQ souligne qu'entre ces deux ententes, les enseignants, qui ont exercé leur droit de grève, ont conclu une entente de principe le 28 décembre 2023 par laquelle ils ont obtenu une augmentation de l'ordre de 17,4 % sur 5 ans (soit 3,5 % par année)¹⁰⁷.

[87] Pour l'APPQ, la méthodologie de M. Dubé, ainsi que la comparaison du PGQ avec les enseignants, ne sont pas des plus éclairantes car elles ne comparent pas la rémunération des membres de la SQ à celle des membres d'autres corps de police¹⁰⁸.

[88] À ce sujet, le PGQ souligne que l'APPQ a été en mesure de négocier l'Annexe G au contrat de travail qui oblige justement la prise en compte des conditions salariales d'autres corps de police. Bien que l'APPQ reconnaisse que l'Annexe G constitue une avancée importante, M. Painchaud répond que l'Annexe G ne garantit aucun résultat en

¹⁰⁴ Pièce RC-25 : Copie du communiqué de presse, Sainte-Foy, le 30 mars 1985 ; Déclaration sous serment de Réjean Corriveau, par. 87.

¹⁰⁵ Pièce PGQ-45 : Rapport d'expert de Michel Dubé du 3 novembre 2020, p. 4.

¹⁰⁶ Déclaration sous serment du 16 août 2024 de M. Alexandre Ferland, par. 5-7, 9-12, 17-22.

¹⁰⁷ Déclaration sous serment du 16 août 2024 de M. Alexandre Ferland, par. 25.

¹⁰⁸ Plan d'argumentation de l'APPQ, par. 305-306.

particulier et oblige également la prise en compte de la conjoncture économique du Québec, de la situation générale de l'économie québécoise, de l'état des finances publiques et des conditions de travail applicables aux autres salariés du gouvernement.

[89] Quoi qu'il en soit, l'APPQ reconnaît qu'elle a réussi, au fil des ans, à améliorer le sort de ses membres et que ses membres bénéficient de bonnes conditions de travail¹⁰⁹. Toutefois, elle maintient que cela n'a pas pour effet de rendre le mécanisme d'arbitrage-recommandation conforme aux exigences constitutionnelles.

3.3.5 Conclusions sur le contexte factuel

[90] Il ressort de ce qui précède que les négociations entre les parties ont souvent été ardues et ponctuées de divers moyens de pression de la part de l'APPQ, dont plusieurs en marge de la légalité. À plusieurs reprises, les négociations ont mené à des conflits importants, prolongés sur plusieurs mois, voire des années.

[91] Il ressort également que les membres de l'APPQ n'ont jamais eu confiance dans le mécanisme d'arbitrage-recommandation, que l'expérience de 1984 a exacerbé cette méfiance, et que cette méfiance perdure à ce jour.

[92] Néanmoins, en fin de compte, les parties sont toujours parvenues à s'entendre et l'APPQ reconnaît que ses membres bénéficient, à l'heure actuelle, de bonnes conditions de travail.

4. QUESTION 1 : LE RAPPORT D'EXPERT DE ME MICHEL COUTU DOIT-IL ÊTRE REJETÉ EN TOUT OU EN PARTIE?

[93] Le PGQ soutient que le rapport d'expert de Me Coutu doit être rejeté parce que Me Coutu dépasse son rôle d'expert en statuant sur la preuve et en émettant des opinions sur la question ultime que le tribunal doit trancher. Pour sa part, l'APPQ soutient que le rapport est admissible parce qu'utile et nécessaire selon les critères de l'arrêt *Mohan*, appliqués dans le cadre d'un litige constitutionnel.

4.1 Principes applicables à l'admissibilité d'une preuve d'expert

[94] Selon l'article 231 du *Code de procédure civile* « [l']expertise a pour but d'éclairer le tribunal et de l'aider dans l'appréciation d'une preuve en faisant appel à une personne compétente dans la discipline ou la matière concernée »¹¹⁰.

[95] L'expert agit sous son serment professionnel, le cas échéant. Il doit aussi souscrire à la *Déclaration relative à l'exécution de la mission d'un expert* établie par le ministère de

¹⁰⁹ Plan d'argumentation de l'APPQ, par. 300.

¹¹⁰ *Code de procédure civile*, C-25.01 (« C.p.c. »).

la Justice dans lequel il déclare qu'il exécutera sa mission « avec objectivité, impartialité et rigueur »¹¹¹.

[96] La Cour suprême a récemment réitéré le cadre d'analyse applicable à l'admissibilité d'une preuve d'expert¹¹². Suivant le critère de l'arrêt *Mohan*, la preuve d'expert est admissible lorsqu'elle est « nécessaire », c'est-à-dire qu'elle fournit des renseignements qui, « selon toute vraisemblance, dépassent l'expérience et la connaissance d'un juge »¹¹³.

[97] La Cour suprême rappelle que le rôle de l'expert est d'aider le tribunal à apprécier des faits complexes et de nature technique. Aussi ne faut-il jamais perdre de vue que c'est le tribunal qui doit trancher les questions de droit. De plus, « [l]es opinions des experts deviennent inadmissibles quand elles ne sont rien de plus que la reformulation des arguments des procureurs qui participent à la cause »¹¹⁴.

[98] L'analyse se déroule en deux étapes. À la première étape, le juge doit examiner les quatre conditions minimales préalables d'admissibilité établies dans l'arrêt *Mohan*: (1) la pertinence; (2) la nécessité d'aider le juge des faits; (3) l'absence de toute règle d'exclusion; (4) la qualification suffisante de l'expert¹¹⁵.

[99] À la deuxième étape, celle de « l'exercice du pouvoir discrétionnaire de “gardien” » le juge doit balancer les risques et avantages potentiels de l'admission de la preuve et décider si les avantages l'emportent sur les risques¹¹⁶. La Cour suprême souligne que « l'admissibilité de la preuve d'expert relève du pouvoir discrétionnaire du tribunal pour autant que les conditions minimales préalables d'admissibilité sont remplies »¹¹⁷.

[100] La Cour suprême statue que le critère énoncé dans l'arrêt *Mohan* doit être également appliqué dans le contexte du droit international :

[74] En résumé, donc, le cadre d'analyse approprié est le suivant. Lorsque la preuve d'expert [en droit international] satisfait aux critères énoncés dans l'arrêt *Mohan*, elle peut être considérée. Dans le cas contraire, le juge doit faire comme il ferait pour toute autre question de droit — c'est-à-dire procéder à l'examen de la question sur la base des

¹¹¹ Art 235 al.3 C.p.c.; *Déclaration relative à l'exécution de la mission d'un expert*.

¹¹² *Association du transport aérien international c. Canada (Office des transports)*, 2024 CSC 30.

¹¹³ *R. c. Mohan*, [1994] 2 R.C.S. 9, p.23, citant *R. c. Abbey*, [1982] 2 R.C.S. 24.

¹¹⁴ *Association du transport aérien international c. Canada (Office des transports)*, 2024 CSC 30, par. 78, citations internes omises; Voir aussi *Presse Itée (La) c. Poulin*, 2012 QCCA 2030, par. 14.

¹¹⁵ *Association du transport aérien international c. Canada (Office des transports)*, 2024 CSC 30, par. 72; *R. c. Mohan*, [1994] 2 R.C.S. 9, p. 20-25.

¹¹⁶ *Association du transport aérien international c. Canada (Office des transports)*, 2024 CSC 30, par. 72.

¹¹⁷ *Association du transport aérien international c. Canada (Office des transports)*, 2024 CSC 30, par. 79.

observations présentées par les parties devant lui et des autorités invoquées par celles-ci.

[101] Rappelons que l'article 2807 C.c.Q. autorise le juge à prendre connaissance des traités et accords internationaux s'appliquant au Québec qui ne sont pas intégrés dans un texte de loi, pourvu qu'ils aient été allégués. Il en est de même du droit international coutumier.

[102] Dans un litige constitutionnel, la preuve par expert de faits législatifs ou sociaux peut se révéler utile et nécessaire¹¹⁸. L'expert n'est toutefois pas autorisé à se prononcer sur l'application du droit aux faits, ressort ultime du tribunal¹¹⁹.

4.2 Analyse

[103] Me Coutu est professeur titulaire à l'École des relations industrielles de l'Université de Montréal. Il se spécialise en droit du travail et en sociologie du droit.

[104] Le rapport de Me Coutu s'intitule « Le régime syndical applicable à la Sûreté du Québec : l'arbitrage non exécutoire des différends ». Il se divise en cinq parties comme suit : (1) Introduction; (2) L'arbitrage des différends en contexte nord-américain : mise en contexte historique et caractéristiques actuelles; (3) Historique des relations de travail à la Sûreté du Québec; (4) L'arbitrage des différends en droit international des droits de la personne; (5) Conclusions.

[105] Les parties s'entendent sur deux points importants concernant les qualifications de Me Coutu. D'une part, le PGQ ne conteste pas le quatrième critère de l'arrêt *Mohan*, soit la qualification suffisante de Me Coutu. Sous réserve de son objection quant à la recevabilité du rapport d'expert, le PQQ ne s'est pas opposé à la qualification de Me Coutu comme expert en sociologie du droit¹²⁰.

[106] D'autre part, les parties conviennent que Me Coutu n'est pas présenté comme juriste en droit étranger ou international. Ainsi, les parties conviennent que la quatrième partie de son rapport portant sur le droit international n'est pas admissible à titre de preuve d'expert, mais que le Tribunal peut toutefois la considérer comme article de doctrine.

[107] De plus, le PGQ convient que la section 2 du rapport portant sur l'historique de l'arbitrage des différends pour divers corps policiers ne pose pas de problème en soi¹²¹.

¹¹⁸ *Centrale des syndicats démocratiques*, 2022 QCCS 1468, par. 64 (infirmé en appel pour d'autres motifs : *Centrale des syndicats démocratiques*, 2025 QCCA 216).

¹¹⁹ *Fédération des travailleurs du Québec (FTQ-Construction) c. Procureur général du Québec*, 2022 QCCS 4607, par. 216; *Québec (Procureur général) c. IMTT-Québec inc.*, 2016 QCCS 849, par. 28.

¹²⁰ Procès-verbal d'audience du 16 septembre 2024.

¹²¹ Plan d'argumentation du PGQ, par. 37.

Toutefois, selon le PGQ, dans le cadre de la section 3, Me Coutu émet des opinions qui ne sont pas recevables, examine la preuve en demande, et se prononce sur celle-ci.

[108] Le Tribunal convient que la section 2 relève de la sociologie du droit et satisfait aux critères de l'arrêt *Mohan*. Il en est cependant autrement pour la section 3.

[109] La section 3 du rapport dresse l'historique des relations de travail à la SQ, et plus particulièrement, les rondes de négociations entre l'APPQ et le gouvernement du Québec de 1969 à 2015. Me Coutu examine essentiellement la preuve en demande, établissant des liens causaux entre différents événements et émettant des jugements sur le comportement des parties. En contre-interrogatoire, Me Coutu a reconnu qu'en rédigeant la section 3, il s'est fondé uniquement sur des sources provenant de l'APPQ.

[110] De l'avis du Tribunal, la section 3 fait défaut à deux niveaux. Premièrement, elle n'est pas nécessaire, car l'examen de l'historique des négociations en l'espèce ne dépasse pas le ressort typique du tribunal dans un litige constitutionnel. Deuxièmement, Me Coutu reformule, pour l'essentiel, les arguments de l'APPQ.

[111] Quant à la section 5, elle contient plusieurs conclusions qui se prononcent sur les faits en litige (paragraphe e) à j)) tandis que la sous-section III relève du droit international. Ainsi, le Tribunal est d'avis que la section 5 n'est pas recevable à titre de preuve d'expert.

[112] En somme, il y a lieu d'accueillir en partie l'objection du PGQ. Le Tribunal accepte la section 2 du rapport comme preuve d'expert, mais accorde aux autres parties du rapport de Me Coutu la valeur d'une autorité doctrinale sans plus¹²².

5. QUESTION 2 : Vu l'entrave substantielle à la négociation collective qui découle de l'interdiction du droit de grève prévue à l'article 6 de la LRS, le mécanisme d'arbitrage prévu aux articles 13, 18 et 19 de la LRS constitue-t-il un mécanisme véritable, équitable et efficace de règlement des différends justifiable en vertu de l'article premier de la *Charte canadienne* ou de l'article 9.1 de la *Charte québécoise*?

5.1 La liberté d'association : principes applicables

[113] Afin de cerner les principes applicables, il y a lieu de rappeler que le présent dossier porte sur une relation de salarié-employeur, dans un contexte où le droit de grève est supprimé par la loi.

¹²² Voir *Centrale des syndicats démocratiques (CSD) c. Procureur général du Québec*, 2022 QCCS 1468, par. 73 (infirmé en appel pour d'autres motifs; les conclusions concernant l'expertise de Me Coutu n'ont pas été remises en cause: *Centrale des syndicats démocratiques*, 2025 QCCA 216, note de bas de page n° 30); *Confédération des syndicats nationaux c. Québec (Procureur général)*, 2008 QCCS 5076, par. 103.

[114] Ces constats ont des impacts sur le cadre d'analyse applicable. D'abord, dans un tel cas de figure, la jurisprudence enseigne que l'atteinte à la liberté d'association est acquise¹²³. Ensuite, cette atteinte ne peut être justifiée que par un substitut adéquat à la grève, sous la forme d'un mécanisme véritable de règlement des différends.

[115] Le PGQ concède que selon le cadre d'analyse prescrit par la Cour d'appel, l'article 6 de la LRS, en interdisant la grève, constitue une entrave substantielle à la liberté d'association¹²⁴. Le Tribunal souligne qu'en l'espèce, même si l'APPQ avait eu le fardeau de démontrer une entrave substantielle à la liberté d'association, le résultat aurait été le même.

5.1.1 L'atteinte à la liberté d'association

[116] Dans *Société des casinos*, la Cour suprême précise que l'analyse d'une atteinte à la liberté d'association comporte deux étapes¹²⁵. À la première étape, le Tribunal doit déterminer si les activités en cause relèvent du champ d'application de l'alinéa 2d) de la *Charte canadienne* et de l'article 3 de la *Charte québécoise*. À la deuxième étape, le Tribunal doit déterminer si l'exclusion législative, par son objet ou son effet, entrave ces activités de façon substantielle¹²⁶.

[117] En ce qui concerne la première étape, depuis l'arrêt *Saskatchewan*, il est incontestable que le droit de grève constitue « le minimum irréductible de la liberté d'association dans les relations de travail au Canada »¹²⁷. À maintes reprises, les tribunaux ont reconnu que le droit de grève constitue le seul moyen de pression efficace dont disposent en dernier ressort les salariés afin de sortir de l'impasse dans la négociation avec l'employeur¹²⁸. Le droit de grève est par ailleurs essentiel à la réalisation des valeurs et objectifs qui sous-tendent la liberté d'association. Comme l'écrit la juge Abella dans l'arrêt *Saskatchewan* :

[L]e 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 personnelles des salariés pendant leur vie professionnelle¹²⁹.

¹²³ *Alliance des professionnels*, 2023 QCCA 626, par. 93-97; *Fraternité des policiers*, 2024 QCCA 1106, par. 71-72; *Centrale des syndicats démocratiques*, 2025 QCCA 216, par. 112-113.

¹²⁴ Plan d'argumentation du PGQ, par. 124-126.

¹²⁵ *Société des casinos du Québec inc. c. Association des cadres de la Société des casinos du Québec*, 2024 CSC 13, par. 33 [**Société des casinos**].

¹²⁶ *Société des casinos*, 2024 CSC 13, par. 33, 46, 50.

¹²⁷ *Saskatchewan*, 2015 CSC 4, par. 61.

¹²⁸ *Centrale des syndicats démocratiques*, 2025 QCCA 216, par. 99 no 4.

¹²⁹ *Saskatchewan*, 2015 CSC 4, par. 54.

[118] Ainsi, en ce qui concerne la deuxième étape, dans les arrêts *Alliance des professionnels*¹³⁰ et *Fraternité des policiers*, la Cour d'appel conclut que la privation du droit de grève constitue en soi une entrave substantielle à la négociation collective :

[71] La jurisprudence reconnaît toutefois que l'interdiction législative de la grève en toute circonstance [...] constitue une entrave substantielle à la liberté d'association. Les [...] motifs de la juge Abella dans l'arrêt *Saskatchewan Federation of Labour* ne laissent guère de doute à ce propos¹³¹.

[119] Tout récemment dans l'arrêt *Centrale des syndicats démocratiques*, la Cour d'appel réitère que la suppression du droit de grève est « intrinsèquement substantielle »¹³².

[120] Par ailleurs, comme l'explique le juge Jamal dans *Société des casinos*, dans le cas de figure d'une loi prohibant la grève, « il est à ce point évident dans un tel cas que l'entrave est attribuable à l'État qu'il n'est pas nécessaire d'en traiter de manière expresse »¹³³.

[121] Ainsi, lorsqu'une loi supprime entièrement le droit de grève, l'atteinte à l'alinéa 2d) de la *Charte canadienne* et à l'article 3 de la *Charte québécoise* est acquise. Il incombe alors à l'État de démontrer, par une preuve prépondérante, que cette entrave est justifiée dans une société libre et démocratique. Comme l'explique la Cour d'appel dans *Alliance des professionnels* :

[97] [...] C'est l'interdiction du droit de grève qui porte une atteinte substantielle à l'alinéa 2d). C'est donc dans le cadre de la justification que cette atteinte substantielle à la liberté d'association que le gouvernement doit démontrer qu'il a prévu un mécanisme satisfaisant comme substitut à la grève¹³⁴. [Soulignements du Tribunal]

5.1.2 La justification de l'atteinte

5.1.2.1 L'exigence d'un mécanisme de règlement des différends

[122] Dans ce cas de figure d'une loi prohibant la grève, l'atteinte est non seulement acquise, mais la justification de l'atteinte prend aussi une forme particulière.

[123] Dix ans après l'arrêt *Saskatchewan*, la jurisprudence est limpide : lorsque la grève est interdite, le seul substitut qui puisse satisfaire aux exigences de la constitution est un

¹³⁰ *Alliance des professionnels*, 2023 QCCA 626, par. 93-97.

¹³¹ *Fraternité des policiers*, 2024 QCCA 1106, par. 71-72 (citations internes omises).

¹³² *Centrale des syndicats démocratiques*, 2025 QCCA 216, par. 112-113.

¹³³ *Société des casinos*, 2024 CSC 13, par. 35.

¹³⁴ *Alliance des professionnels*, 2023 QCCA 626, par. 97.

mécanisme véritable de règlement des différends. Comme l'explique la juge Abella dans l'arrêt *Saskatchewan*¹³⁵ :

[25] Lorsque le législateur limite le droit de grève d'une manière qui entrave substantiellement un processus véritable de négociation collective, il doit le remplacer par l'un ou l'autre des mécanismes véritables de règlement des différends couramment employés en relations de travail. La loi qui prévoit un tel mécanisme de rechange voit sa justification accrue au regard de l'article premier de la *Charte*. [...] [Soulignements du Tribunal]

[124] La juge Abella rappelle que les autres mécanismes de règlement des différends ne sont qu'un substitut qui ne permet pas, de la même manière que la grève, de réaliser les valeurs et les objectifs qui sous-tendent la liberté d'association. Tel qu'elle l'explique, « [c]'est pourquoi, dans le *Renvoi relatif à l'Alberta*, le juge en chef Dickson se prononce sur les autres mécanismes de règlement des différends non pas au regard de l'al. 2 d), mais dans le cadre de son analyse fondée sur l'article premier »¹³⁶.

[125] Dans l'arrêt *LANEQ*, la Cour d'appel retrace l'évolution de la jurisprudence qui a mené à l'arrêt *Saskatchewan* et confirme que lorsque le droit de grève est supprimé, la Constitution oblige la mise en place d'un mécanisme de règlement des différends véritable et efficace¹³⁷:

Il se trouve que [la liberté d'association], depuis l'arrêt *Saskatchewan Federation*, a acquis plus de lustre qu'autrefois par l'ajout d'un **nouvel attribut**. Celui-ci n'est pas le droit à la grève en tant que telle puisque la loi, personne ne s'en étonnerait, continuera d'encadrer étroitement la faculté de se mettre en grève dans la logique déjà ancienne, mais toujours dominante du *Wagner Act*. Il s'agit plutôt, en contexte de négociation collective, **du droit pour les syndiqués exerçant leur liberté d'association, et qui voient une loi, spéciale ou non, supprimer leur droit de grève, d'obtenir simultanément de la part du législateur, en échange de cette suppression, un mécanisme quelconque de règlement des différends**. Et ce mécanisme, ajoute explicitement la Cour suprême, doit être véritable et efficace. Je mets ces mots bien en évidence puisque, selon moi, ils fournissent à eux seuls la clé de voûte des pourvois en cours. **Voilà ce à quoi la constitution oblige le législateur envers les syndiqués dans un cas comme celui-ci**. [Soulignements dans l'original; caractères gras du Tribunal.]

[126] Dans l'arrêt *Fraternité des policiers*, la Cour d'appel rappelle que « l'interdiction législative de la grève en toute circonstance, comme celle prévue à l'article 105 du *Code du travail* pour les policiers et les pompiers municipaux, constitue une entrave

¹³⁵ *Saskatchewan*, 2015 CSC 4, par. 25.

¹³⁶ *Saskatchewan*, 2015 CSC 4, par. 60.

¹³⁷ *LANEQ*, 2021 QCCA 559, par. 112.

substantielle à la liberté d'association », et réitère que « [d]e là, la nécessité d'un mécanisme adéquat, indépendant et efficace de règlement des différends comme substitut à la grève »¹³⁸. [Soulignements du Tribunal]

[127] En effet, dans l'arrêt *Centrale des syndicats démocratiques*, la Cour d'appel précise que c'est *uniquement* lorsque le droit de grève est interdit que le droit constitutionnel exige la mise en place d'un mécanisme de règlement des différends¹³⁹ :

[100] [...] La nécessité d'un mécanisme de règlement ne s'impose que lorsque la grève est prohibée, le rapport de forces entre partie patronale et syndicale se trouvant alors déséquilibré en faveur de la première et au détriment de la seconde, privée d'un essentiel moyen de pression.

[128] Par ailleurs, la Cour d'appel dans *Fraternité des policiers* confirme que le fardeau de démontrer le caractère adéquat du substitut à la grève repose sur le gouvernement, et ce, même si l'interdiction du droit de grève n'est pas remise en question, comme en l'espèce¹⁴⁰ :

[79] Aussi suis-je d'avis que cette particularité (le fait que la validité de l'article 105 du *Code du travail* [qui interdit la grève] ne soit pas directement contestée) ne change pas la méthode d'analyse du caractère adéquat du substitut à la grève, telle qu'énoncée dans l'arrêt *Alliance des professionnels*. Il me paraît tout aussi logique de faire reposer le fardeau sur les épaules du gouvernement. [Soulignements du Tribunal]

5.1.2.2 Critères d'un substitut adéquat au droit de grève

[129] Il est de jurisprudence constante qu'aucun processus spécifique de négociation collective n'est constitutionnalisé en soi¹⁴¹. Ainsi, les détails d'un mécanisme de règlement des différends prévu en remplacement du droit de grève peuvent varier d'un régime législatif à un autre.

[130] Cela étant, pour qu'un mécanisme de règlement des différends soit considéré comme un substitut adéquat au droit de grève, il doit constituer un « moyen véritable [...] de mettre fin à l'impasse » qui soit à la fois « adéquat, indépendant et efficace »¹⁴².

[131] Dans l'arrêt *LANEQ*, la Cour d'appel souligne comme suit les caractéristiques que doit comporter un mécanisme qui se veut un remplacement du droit de grève¹⁴³ :

¹³⁸ *Fraternité des policiers*, 2024 QCCA 1106, par. 71-72.

¹³⁹ *Centrale des syndicats démocratiques*, 2025 QCCA 216, par. 100.

¹⁴⁰ *Fraternité des policiers*, 2024 QCCA 1106, par. 79.

¹⁴¹ *Health Services and Support – Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, [2007] 2 S.C.R. 391, 2007 CSC 27, par. 19 [**Health Services**].

¹⁴² *Saskatchewan*, 2015 CSC 4, par. 93, 96.

¹⁴³ *LANEQ*, 2021 QCCA 559, par. 77.

[...] Je souligne l'emploi des mots « processus », « impartial », « efficace », « indépendant », « adéquat » et « impasse », car ils fournissent des indications additionnelles sur l'aune à laquelle on doit mesurer la validité de dispositions qui portent atteinte à la liberté d'association.

[132] Dans *Fraternité des policiers*, la Cour d'appel rappelle que le but d'un tel mécanisme est de compenser la perte de pouvoir résultant de l'interdiction de faire la grève et de maintenir les parties sur un pied d'égalité¹⁴⁴ :

[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 des 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. [Soulignements du Tribunal]

[133] L'affaire *Centrale des syndicats démocratiques* amène une précision. Le juge de première instance avait conclu qu'un processus d'arbitrage nécessitant le consentement des parties n'était pas un substitut adéquat au droit de grève. Bien que la Cour d'appel infirme le jugement de première instance parce qu'elle conclut que les prestataires de service concernés ne jouissaient pas du droit de grève, elle exprime sans ambages que lorsqu'un mécanisme de remplacement adéquat est requis, celui-ci doit être obligatoire :

[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 (à évaluer au stade de la proportionnalité), c'est-à-dire « juste, efficace, indépendant et impartial » et, il va sans dire, obligatoire. 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*, paragr. [100]), 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

¹⁴⁴ *Fraternité des policiers*, 2024 QCCA 1106, par. 82.

un « processus de règlement des différends à la fois impartial et efficace »
(à évaluer en fonction de l'article premier de ladite charte) ¹⁴⁵.

[Soulignements et caractères gras du Tribunal]

[134] La Cour d'appel rappelle que la relation salarié-employeur et la vulnérabilité particulière propre à cette relation justifient « la reconnaissance des droits associatifs particuliers accordés aux salariés (c'est-à-dire un processus de négociation large, qui s'impose au vis-à-vis – l'employeur – et qui comporte le droit de grève ou un mécanisme de remplacement contraignant) » ¹⁴⁶.

[135] En effet, déjà lors du *Renvoi relatif à l'Alberta*, le juge en chef Dixon avait souligné l'importance de préserver l'équilibre entre les parties par le biais d'un processus obligatoire qui permet de résoudre « équitablement, efficacement et promptement » les différends ¹⁴⁷ :

116. [...] 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.

[Soulignements et caractères gras du Tribunal]

5.1.2.3 Méthodologie

[136] Pour situer cet examen au sein du cadre d'analyse justificative de l'arrêt *Oakes*, rappelons que celui-ci prévoit quatre critères : (i) que l'objectif poursuivi par le législateur soit urgent et réel; que le moyen choisi pour l'atteindre (ii) possède un lien rationnel avec l'objectif, (iii) porte le moins possible atteinte à la liberté d'association, (iv) soit proportionné sur le plan de ses effets ¹⁴⁸. La même analyse s'applique en vertu de l'article 9.1 de la *Charte québécoise* ¹⁴⁹.

¹⁴⁵ *Centrale des syndicats démocratiques*, 2025 QCCA 216, par. 112; citations internes omises.

¹⁴⁶ *Centrale des syndicats démocratiques*, 2025 QCCA 216, par. 161 [soulignements du Tribunal]; voir aussi par. 189 (« Quant au droit à un processus de négociation *incluant le droit de grève* (ou, à défaut, un mécanisme de rechange contraignant) elles n'y ont pas accès, ce droit n'appartenant qu'aux salariés ») [Soulignement du Tribunal; italiques dans l'original].

¹⁴⁷ *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313 [***Renvoi albertain***].

¹⁴⁸ *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103.

¹⁴⁹ *Alliance des professionnels*, 2023 QCCA 626, par. 64.

[137] Dans *Alliance des professionnels*, la Cour d'appel conclut que d'un point de vue méthodologique, c'est à l'étape de l'atteinte minimale que le gouvernement doit démontrer qu'il existe un substitut adéquat à l'interdiction du droit de grève¹⁵⁰.

[138] Dans *Fraternité des policiers*, la Cour d'appel analyse simultanément les étapes de l'atteinte minimale et de la proportionnalité de la mesure et de ses effets. La Cour explique que le gouvernement s'acquittera de son fardeau si l'interdiction de faire la grève est assortie d'un « moyen véritable de mettre fin à l'impasse des négociations, tout en maintenant les parties sur un pied d'égalité »¹⁵¹.

5.2 Analyse

5.2.1 L'objectif urgent et réel et le lien rationnel

[139] Dans *Alliance des professionnels*, la Cour d'appel rappelle que « l'objectif à considérer est celui de la mesure attentatoire, interprétée dans le contexte du régime dont elle fait partie »¹⁵². Ainsi – et les parties en conviennent – l'objectif pertinent est celui poursuivi par le retrait du droit de grève.

[140] Selon le PGQ, l'objectif poursuivi par le législateur par le retrait du droit de grève et la mise en place du régime de négociation de la LRS en est un de sécurité publique¹⁵³.

[141] Le PGQ rappelle que la fonction des membres de la SQ est essentielle à l'appareil judiciaire, au maintien de la fonction étatique et à la sécurité publique¹⁵⁴. La SQ a compétence pour prévenir et réprimer les infractions aux lois sur l'ensemble du territoire du Québec, ainsi que sur le territoire des municipalités où elle assure des services policiers¹⁵⁵. Elle joue également un rôle supplétif lorsqu'un corps de police municipale n'est pas en mesure de fournir l'un des services auxquels il est tenu¹⁵⁶. Par ailleurs, la SQ assure un service central de renseignement mis à la disposition d'autres corps de police¹⁵⁷.

[142] Pour sa part, l'APPQ concède qu'il est reconnu que les policiers rendent des services essentiels à la sécurité publique justifiant l'interdiction de la grève¹⁵⁸.

[143] Ainsi, ni l'objectif urgent et réel de sécurité publique, ni le lien rationnel entre cet objectif et l'interdiction de la grève ne sont contestés.

¹⁵⁰ *Alliance de professionnels*, 2023 QCCA 626, par. 96.

¹⁵¹ *Fraternité des policiers*, 2024 QCCA 1106, par. 81-82.

¹⁵² *Alliance des professionnels*, 2023 QCCA 626, par. 143-144.

¹⁵³ Exposé des moyens de défense modifié daté du 12 mai 2022, par. 306-312.

¹⁵⁴ *Loi sur la police*, art. 43.

¹⁵⁵ *Loi sur la police*, art. 50-51.

¹⁵⁶ *Loi sur la police*, art. 79.

¹⁵⁷ *Loi sur la police*, art. 52.

¹⁵⁸ *Renvoi albertain*, [1987] 1 R.C.S. 313, par. 109.

5.2.2 Atteinte minimale et proportionnalité de la mesure et de ses effets : la LRS prévoit-elle un mécanisme de règlement des différends adéquat?

[144] Il y a lieu de rappeler que la question à ce stade est de savoir si la mesure « porte le moins possible atteinte au droit garanti par l'al 2d) tout en permettant au gouvernement de réaliser son objectif ». Le gouvernement ne doit pas recourir au moyen « le moins attentatoire possible pour réaliser son objectif », mais celui qu'il choisit « doit se situer à l'intérieur d'une gamme de mesures alternatives raisonnables »¹⁵⁹.

[145] Pour les motifs qui suivent, le Tribunal conclut que le PGQ ne satisfait pas au fardeau qui lui incombe à ce stade parce que le retrait du droit de grève n'est pas assorti d'un mécanisme de règlement des différends adéquat au sens de la jurisprudence analysée ci-haut.

[146] Le mécanisme ne remet pas les parties sur un pied d'égalité puisque, bien que le processus d'arbitrage soit obligatoire à la demande d'une partie, la décision de l'arbitre est contraignante pour l'APPQ, mais n'est qu'une recommandation pour le gouvernement. Par ailleurs, dans le contexte qui nous occupe, il ne s'agit pas d'un moyen véritable ou efficace de mettre fin à l'impasse. Enfin, l'inégalité et l'inefficacité du régime ne sont pas liées à la réalisation de l'objectif urgent et réel de sécurité publique.

[147] Le PGQ plaide qu'analysé dans son ensemble, le régime de la LRS constitue un substitut adéquat au droit de grève et respecte le critère de l'atteinte minimale en ce que **(i)** le régime de la LRS n'empêche pas de recourir à des moyens de pression efficaces; **(ii)** le régime de la LRS comporte certains avantages par rapport à d'autres régimes prévoyant l'arbitrage exécutoire; **(iii)** même si la décision de l'arbitre n'est pas contraignante, la possibilité de refuser de suivre la recommandation de l'arbitre est balisée et peut faire l'objet d'un contrôle judiciaire; **(iv)** le régime a fait ses preuves en permettant aux membres de l'APPQ de négocier des conditions de travail avantageuses.

[148] Pour les motifs qui suivent, le Tribunal est d'avis que le PGQ ne s'est pas acquitté du fardeau qui lui incombait de démontrer que le mécanisme prévu à la LRS est un substitut adéquat au droit de grève.

5.2.2.1 Moyens de pression

[149] Le PGQ maintient que le régime mis en place par la LRS n'empêche pas de recourir à des moyens de pression efficaces. Il fait état des divers moyens de pression exercés par les membres de l'APPQ au fil des années et souligne que, si la SQ a régulièrement évoqué l'imposition de mesures disciplinaires en réponse à des moyens de pression, les sanctions ont été plutôt rares dans les faits.

¹⁵⁹ APMO, 2015 CSC 1, par. 149 [soulignements du Tribunal].

[150] Le Tribunal ne retient pas cet argument, et ce pour deux motifs.

[151] Premièrement, dans la mesure où le retrait du droit de grève constitue en soi une atteinte substantielle à la liberté d'association, il serait pour le moins incohérent que le recours à d'autres moyens de pression puisse pallier ce retrait.

[152] En effet, accepter la thèse du PGQ reviendrait à effacer la dernière décennie de jurisprudence qui a établi que le retrait du droit de grève constitue en soi une entrave substantielle à la liberté d'association que seul un mécanisme de règlement des différends adéquat pourrait remplacer.

[153] Deuxièmement et plus fondamentalement, le PGQ fait abstraction de la position particulière dans laquelle les policiers de la SQ se trouvent.

[154] L'examen des moyens de pression ci-haut révèle qu'entre les deux pôles des grèves manifestement illégales et des activités expressives protégées par les chartes canadienne et québécoise, il existe une vaste zone d'incertitude en ce qui concerne les autres stratégies telles que la « grève des contraventions », le ralentissement des contraventions, la complexification et l'alourdissement des tâches, entre autres.

[155] M. Painchaud témoigne qu'en tant qu'officiers de l'ordre public, les policiers sont « toujours entre l'arbre et l'écorce [...] ». On doit faire attention à ne pas mettre en danger la sécurité publique, on ne doit pas faire entrave à la justice, on doit faire attention pour ne pas prendre des mesures qui nous exposeraient [à] des recours civils »¹⁶⁰. Vu les attentes élevées du public envers les policiers, ce qui pourrait être légitime dans d'autres contextes « passe moins bien pour nous »¹⁶¹.

[156] M. Painchaud souligne par ailleurs que certains syndicats ont déjà eu à rembourser des sommes non perçues en raison d'un ralentissement des contraventions¹⁶². Président de l'APPQ depuis 2022, il affirme n'avoir jamais donné de mot d'ordre de ralentir l'émission de constats d'infraction¹⁶³.

[157] M. Painchaud relate la réaction négative de la population face aux événements du 2 avril 2024 où des policiers, en casquette rouge et pantalon de camouflage et brandissant des pancartes avec la mention « police nationale sans contrat », se sont installés dans des endroits stratégiques pendant un avant-midi, ralentissant la circulation sur l'autoroute. M. Painchaud explique que l'APPQ décide de ne pas remettre en application de telles actions compte tenu des risques y étant associés : « se voir taxer

¹⁶⁰ Déclaration sous serment de Jacques Painchaud, par. 62.

¹⁶¹ Interrogatoire en chef de Jacques Painchaud, 16 septembre 2024.

¹⁶² Déclaration sous serment de Jacques Painchaud, par. 63.

¹⁶³ Déclaration sous serment de Jacques Painchaud, par. 63; Pièce JP-13 : Enregistrement de l'entrevue « Pourquoi les policiers de la SQ ont-ils refusé une augmentation de 21%? » entre Pierre Vézina, Myriam Ségal et Jacques Painchaud le 7 avril 2024.

d'avoir mis la population en danger, s'attirer la désapprobation du public ou encore, le risque de coupures salariales ou de mesures disciplinaires [...] »¹⁶⁴.

[158] Au demeurant, l'on ne peut perdre de vue que les policiers incarnent la loi et l'ordre. En tant que corps de police, la SQ, ainsi que chacun de ses membres, ont pour mission de maintenir la paix, l'ordre et la sécurité publique, de prévenir et de réprimer le crime, et d'assurer la sécurité des réseaux de transport qui relèvent du Québec¹⁶⁵. Par ailleurs, « [l]e policier doit se comporter de manière à préserver la confiance et la considération que requiert sa fonction »¹⁶⁶.

[159] Pour les policiers, se hasarder aux marges de la légalité est particulièrement périlleux. Non seulement s'exposent-ils à des sanctions disciplinaires, à des conséquences pécuniaires ou autres, mais la confiance du public risque aussi de s'effriter à chaque occasion.

[160] Ainsi, la possibilité de recourir à d'autres moyens de pression ne peut pallier le retrait du droit de grève.

5.2.2.2 Lois visant d'autres corps de police canadiens

[161] Les parties se réfèrent toutes les deux aux régimes applicables à d'autres corps de police canadiens. Pour l'APPQ, cette comparaison met en relief que la SQ est le seul corps de police au Canada qui ne bénéficie pas de l'arbitrage exécutoire.

[162] Pour le PGQ, cette comparaison démontre qu'au sein de ces régimes, l'arbitrage exécutoire est souvent assorti de facteurs limitant le champ décisionnel de l'arbitre. Ainsi, la LRS ferait partie de la gamme de mesures raisonnables à la disposition du législateur pour respecter le critère de l'atteinte minimale. Par ailleurs, la LRS prévoit la possibilité de renégocier les ententes et d'avoir recours à l'arbitrage pendant leur durée.

[163] L'APPQ souligne à juste titre que les corps policiers municipaux au Québec sont soumis au *Code du travail* et bénéficient de l'arbitrage exécutoire en cas d'impasse¹⁶⁷. C'est le cas également pour les membres de la Gendarmerie royale du Canada (« **GRC** »)¹⁶⁸, ainsi que pour les autres forces policières à travers le Canada¹⁶⁹.

¹⁶⁴ Déclaration sous serment de Jacques Painchaud, par. 64.

¹⁶⁵ *Loi sur la police*, ch. P-13.1, art. 48; Pièce JP-12 : Lettre sur les moyens de sensibilisation contrevenant à la mission de l'organisation adressée à Jean-François Veillette de Martin Dupont et datée du 5 avril 2024.

¹⁶⁶ *Code de déontologie des policiers du Québec*, ch. p-13.1, r. 1, art. 5 al. 1. Voir également le *Règlement sur la discipline interne des membres de la Sûreté du Québec*, ch. p-13.1, r. 2.01.

¹⁶⁷ *Loi concernant le régime de négociation des conventions collectives et de règlement des différends dans le secteur municipal*, RLRQ c R-8.3, art. 30.

¹⁶⁸ *Loi sur les relations de travail dans le secteur public fédéral*, LC 2003, c 22, art. 2, 154 et 238.18.

¹⁶⁹ **Colombie-Britannique** - *Fire and Police Services Collective Bargaining Act*, RSBC 1996, c 142, art. 4 (4); *Labour Relations Code*, RSBC 1996, c 244, art. 95; **Alberta** - *Police Officers Collective Bargaining Act*, RSA 2000, c P-18, art. 32; **Saskatchewan** - *Police Act*, 1990, SS 1990-91, c P-15.01, art. 84 (11);

[164] En revanche, certains régimes comportent des particularités quant aux facteurs que doit considérer l'arbitre et quant à son champ décisionnel.

[165] En ce qui concerne les policiers et pompiers municipaux au Québec, la loi oblige l'arbitre à tenir compte de la situation financière de l'employeur municipal ainsi que des conditions de travail d'autres employés¹⁷⁰. La Cour d'appel a récemment confirmé la validité constitutionnelle de cette disposition¹⁷¹.

[166] En ce qui concerne la GRC, rappelons que ses membres étaient les derniers policiers au Canada à être privés de la possibilité de former des associations syndicales. Dans l'arrêt *Police Montée* de 2015, la Cour suprême déclare invalide l'exclusion des membres de la GRC d'un régime véritable de négociation collective¹⁷².

[167] À la suite de cette décision, les membres de la GRC sont régis, entre autres, par la *Loi sur les relations de travail dans le secteur public fédéral*. Ainsi, ils ont accès à un processus d'arbitrage des différends ayant force obligatoire¹⁷³. Le conseil d'arbitrage doit prendre en compte différents points de comparaison et facteurs tels que « l'état de l'économie canadienne et la situation fiscale de l'État fédéral »¹⁷⁴.

[168] En ce qui concerne la Police provinciale de l'Ontario, la loi prévoit également que le gouvernement est tenu de mettre en œuvre la décision d'un conseil d'arbitrage¹⁷⁵. Le conseil d'arbitrage doit prendre en compte certains facteurs comparatifs et économiques¹⁷⁶. Les restrictions relatives au champ de la décision ont été abrogées en 2013, notamment afin d'arrimer le régime à celui qui s'applique aux policiers municipaux et d'assurer que tous les agents de police bénéficient des mêmes droits en matière d'emploi dans l'ensemble de la province¹⁷⁷.

Manitoba - *The Labour Relations Act*, CCSM c L10, art. 128 (1); **Ontario** - *Community Safety and Policing Act*, 2019, SO 2019, c 1, Sch 1, art. 229 (8); **Nouveau-Brunswick** - *Industrial Relations Act*, RSNB 1973, c I-4, arts. 77(1), 80(1); **Nouvelle-Écosse** - *Trade Union Act*, RSNS 1989, c 475, art. 52A (3); **Terre-Neuve-et-Labrador** - *Royal Newfoundland Constabulary Act*, 1992, SNL 1992, c R-17, art. 48 (2); **Île-du-Prince-Édouard** - *Labour Act*, RSPEI 1988, c L-1, art. 41(9).

¹⁷⁰ *Loi concernant le régime de négociation des conventions collectives et de règlement des différends dans le secteur municipal*, RLRQ c R-8.3, art. 17.

¹⁷¹ *Fraternité des policiers*, 2024 QCCA 1106, par. 134-136.

¹⁷² *Association de la police montée de l'Ontario c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 1, par. 154-156.

¹⁷³ *Loi sur les relations de travail dans le secteur public fédéral*, LC 2003, c 22, art. 154.

¹⁷⁴ *Loi sur les relations de travail dans le secteur public fédéral*, LC 2003, c 22, art. 148, 238.21. D'autres dispositions limitent la portée de la décision arbitrale : art. 238.22.

¹⁷⁵ *Loi de 2006 sur la négociation collective relative à la police provinciale de l'Ontario*, LO 2006, c. 35, ann. B, art. 6 et 10 c).

¹⁷⁶ *Loi de 2006 sur la négociation collective relative à la police provinciale de l'Ontario*, LO 2006, c. 35, ann. B, art. 6 (10).

¹⁷⁷ Rapport d'expert de Me Michel Coutu, Section 2, p. 15-16.

[169] Ces mêmes facteurs décisionnels s'appliquent aux policiers municipaux de l'Ontario et de la Colombie-Britannique¹⁷⁸. En Nouvelle-Écosse, en ce qui concerne les salaires, l'arbitrage prend la forme d'un arbitrage des propositions finales¹⁷⁹. D'autres régimes imposent des conditions préalables à la tenue de l'arbitrage¹⁸⁰.

[170] Le PGQ souligne que la LRS n'impose aucune considération à l'arbitre, ce qui est techniquement vrai. L'on ne peut toutefois pas faire abstraction de l'Annexe G, par laquelle les parties ont négocié des considérations qui doivent être prises en compte, entre autres, « la conjoncture économique du Québec, la situation générale de l'économie québécoise, l'état des finances publiques et les conditions de travail applicables aux autres salariés du gouvernement »¹⁸¹. Rappelons que le gouvernement s'était engagé, au paragraphe 22 de l'Annexe G, à proposer à l'Assemblée nationale, pour adoption, les dispositions législatives donnant effet à ses dispositions.

[171] Finalement, le PGQ souligne que la possibilité d'avoir recours au comité paritaire et conjoint de façon continue est un avantage par rapport à d'autres régimes. Le Tribunal convient que ce mécanisme est avantageux pour les deux parties. Toutefois, il ne pallie pas le retrait du droit de grève.

[172] En somme, le Tribunal convient que toute comparaison entre différents régimes doit se faire avec soin et qu'il ne peut être question de constitutionnaliser un régime plutôt qu'un autre. L'exercice comparatif fait cependant partie intégrante de l'analyse contextuelle en cette matière. À cet égard, la Cour d'appel rappelle dans l'arrêt *Fraternité des policiers*¹⁸² :

[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'activité et du milieu de travail en question ». L'analyse requise doit toujours demeurer contextuelle. [Soulignements du Tribunal]

[173] Ainsi, le travail de comparaison effectué par la Cour d'appel lui a permis de constater que, dans le secteur d'activité des policiers et pompiers, le processus de nomination de l'arbitre de différends est généralement paritaire et consensuel¹⁸³.

¹⁷⁸ *Community Safety and Policing Act*, 2019, SO 2019, c 1, Sch 1, art. 227 (13); *Fire and Police Services Collective Bargaining Act*, RSBC 1996, c 142, art. 4 (6).

¹⁷⁹ *Royal Newfoundland Constabulary Arbitration Regulations*, NLR 42/01, art. 2. Voir aussi l'article 7 qui prévoit les conditions à prendre en compte par l'arbitre ou par le tribunal d'arbitrage.

¹⁸⁰ Voir p. ex. *Fire and Police Services Collective Bargaining Act*, RSBC 1996, c 142, art. 3, *Police Officers Collective Bargaining Act*, RSA 2000, c P-18, art. 10, *Industrial Relations Act*, RSNB 1973, c I-4, arts. 77(1), 80(1).

¹⁸¹ Pièce PGQ-7 : Annexe G, paragraphe 18. Voir aussi par. 30, *supra*.

¹⁸² *Fraternité des policiers*, 2024 QCCA 1106, par. 71-72.

¹⁸³ *Fraternité des policiers*, 2024 QCCA 1106, par. 103.

Appliquant la même méthodologie, le Tribunal constate que, dans le secteur d'activité des policiers au Canada, le mécanisme d'arbitrage comme substitut au droit de grève est généralement exécutoire. Par ailleurs, l'arbitre ou le conseil d'arbitrage est souvent tenu de prendre en compte certains facteurs décisionnels analogues à ceux convenus à l'Annexe G.

[174] Sans être déterminant, il s'agit d'un facteur contextuel important qui informe l'analyse de l'atteinte minimale et du mécanisme juste et efficace de règlement des différends comme substitut à la grève.

5.2.2.3 Les balises encadrant un éventuel refus du gouvernement de suivre la recommandation de l'arbitre

[175] Le PGQ maintient que, même si elle n'est pas exécutoire, la recommandation de l'arbitre n'est pas pour autant dépourvue de tout effet juridique.

[176] D'emblée, le PGQ soutient que le gouvernement peut seulement approuver ou refuser la recommandation de l'arbitre ; il ne peut pas la modifier. Par la suite, le PGQ souligne que le gouvernement a l'obligation de répondre à la recommandation. Il ne peut pas la refuser de manière déraisonnable ou arbitraire. De plus, le refus du gouvernement de suivre la recommandation de l'arbitre pourrait faire l'objet d'un contrôle judiciaire.

[177] Ainsi, selon le PGQ, le régime mis en place serait semblable à celui qui s'applique aux juges des cours provinciales¹⁸⁴ et aux procureurs aux poursuites criminelles et pénales (« **PPCP** »)¹⁸⁵.

[178] Finalement, puisque la recommandation ne pourrait être refusée que pour un motif « sérieux », et puisque le refus du gouvernement serait susceptible de faire l'objet d'un contrôle judiciaire, le PGQ avance que ce ne sont pas les dispositions de la LRS qui porteraient atteinte à la liberté d'association, mais plutôt l'exercice du pouvoir discrétionnaire conféré par l'article 19 de la LRS.

[179] Pour les motifs qui suivent, le Tribunal est d'avis que le PGQ s'éloigne de l'analyse contextuelle requise. Le PGQ ne s'acquitte pas du fardeau qui lui incombe de démontrer, dans le contexte qui nous occupe, que le mécanisme d'arbitrage-recommandation prévu constitue un mécanisme véritable, équitable et efficace de règlement des différends.

[180] D'entrée de jeu, il y a lieu de nuancer le propos du PGQ selon lequel le gouvernement n'aurait pas le pouvoir de modifier la recommandation de l'arbitre. D'une part – et bien qu'il ne s'agisse pas d'une disposition législative – les parties ont consenti

¹⁸⁴ *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale (Î.-P.-É.)*, [1997] 3 R.C.S. 3, par. 166-185 [**Renvoi relatif à la rémunération des juges**].

¹⁸⁵ *Loi sur le processus de détermination de la rémunération des procureurs aux poursuites criminelles et pénales et sur leur régime de négociation collective*, RLRQ c P-27.1.

à cette possibilité au paragraphe 21 de l'Annexe G¹⁸⁶. D'autre part, il ressort de l'historique du dossier qu'en 1984, la seule fois où les parties ont eu recours à l'arbitrage, le gouvernement a refusé la recommandation et a fixé par décret l'échelle salariale. Le ministre Michel Clair avait alors expliqué à l'Assemblée nationale que : « [l]e gouvernement a donc décidé d'accepter en partie seulement la recommandation du juge Dumais »¹⁸⁷.

[181] En ce qui concerne l'obligation du gouvernement de répondre à la recommandation de l'arbitre, cette obligation est également prévue à l'Annexe G et non dans la LRS¹⁸⁸, bien que le PGQ soutienne que cette obligation existerait indépendamment de l'Annexe G.

[182] Quoi qu'il en soit, l'argument central du PGQ veut que le gouvernement ne puisse refuser une recommandation de manière déraisonnable ou arbitraire, et que le refus du gouvernement de suivre la recommandation de l'arbitre soit susceptible de faire l'objet d'un contrôle judiciaire.

[183] À cet égard, le PGQ soutient que le régime de la LRS et de l'Annexe G serait semblable au mécanisme de détermination des salaires des juges des cours provinciales et des PPCP, élaboré par la Cour suprême dans le *Renvoi relatif à la rémunération des juges*¹⁸⁹. De la même manière, le régime de la LRS et de l'Annexe G serait similaire à celui applicable aux PPCP¹⁹⁰.

[184] Il y a lieu d'examiner ces régimes de façon plus détaillée afin d'évaluer cet argument.

5.2.2.3.1 Les commissions de rémunération des juges

[185] En ce qui concerne les juges de nomination provinciale, la *Loi sur les tribunaux judiciaires*¹⁹¹ prévoit l'institution d'un « comité de la rémunération des juges ». Le comité a pour fonction d'évaluer, tous les quatre ans, le caractère adéquat du traitement, du régime de retraite et des autres avantages sociaux des juges de la Cour du Québec, des juges municipaux et des juges de paix magistrats.

[186] Le comité fait rapport au gouvernement et lui transmet ses recommandations. Le ministre de la Justice dépose le rapport à l'Assemblée nationale qui peut « par résolution

¹⁸⁶ Pièce PGQ-7 : Annexe G, par. 21.

¹⁸⁷ Pièce PGQ-5, Journal des débats de l'Assemblée nationale, 15 novembre 1984, vol. 28, no 16, p. 791 [Soulignements du Tribunal].

¹⁸⁸ Pièce PGQ-7 : Annexe G, par. 21.

¹⁸⁹ *Renvoi relatif à la rémunération des juges*, [1997] 3 R.C.S. 3, par. 166-185.

¹⁹⁰ *Loi sur le processus de détermination de la rémunération des procureurs aux poursuites criminelles et pénales et sur leur régime de négociation collective*, RLRQ c P-27.1.

¹⁹¹ *Loi sur les tribunaux judiciaires*, ch, T-16., partie VI.4, arts. 246.29 ff.

motivée approuver, modifier ou rejeter en tout ou en partie les recommandations du comité »¹⁹².

[187] Le gouvernement est tenu de répondre au contenu du rapport dans un délai spécifié, et doit être prêt, au besoin, à justifier sa décision devant une cour de justice. Les tribunaux exercent le contrôle de la décision selon la norme de la rationalité¹⁹³.

[188] Bien que la comparaison puisse de prime abord sembler intéressante, un examen plus approfondi révèle que les comités ou commissions de rémunération émanent d'un principe constitutionnel différent, soit l'indépendance de la magistrature. Dans ce contexte, les commissions de rémunération ne remplissent pas la même fonction que le mécanisme de règlement des différends exigé comme substitut au droit de grève en vertu de l'alinéa 2d) de la *Charte canadienne* et de l'article 3 de la *Charte québécoise*.

[189] Dans le *Renvoi relatif à la rémunération des juges*¹⁹⁴, la Cour suprême a décidé que l'indépendance de la magistrature, principe constitutionnel qui découle du préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867* et de l'alinéa 11d) de la *Charte canadienne*, exigeait la mise en place de commissions de rémunération afin de dépolitiser autant que possible les rapports qu'entretiennent la magistrature et les autres pouvoirs de l'État.

[190] L'indépendance de la magistrature comporte trois caractéristiques essentielles, soit l'inamovibilité, l'indépendance institutionnelle et la sécurité financière. C'est la sécurité financière qui exige la mise en place des commissions de rémunération.

[191] La sécurité financière a une dimension individuelle ainsi qu'une dimension institutionnelle. La dimension institutionnelle comprend trois éléments. Premièrement, afin d'éviter la politisation du processus, il faut recourir à une commission indépendante pour maintenir ou modifier le traitement des juges. Deuxièmement, les négociations sont interdites entre la magistrature et le gouvernement. Troisièmement, les traitements ne peuvent être abaissés sous un seuil minimum requis par la fonction de juge¹⁹⁵.

[192] Les commissions de rémunération doivent être « indépendantes, objectives et efficaces », doivent avoir un « effet concret » sur la rémunération et elles doivent se réunir tous les trois à cinq ans¹⁹⁶. Afin d'atteindre ces objectifs, la Cour suprême statue que l'alinéa 11d) n'exige pas que les rapports des commissions aient force exécutoire¹⁹⁷.

[193] Ainsi, une commission de rémunération est exigée afin de garantir l'indépendance de la magistrature dans un contexte où les négociations sont interdites. Dans le *Renvoi relatif à la rémunération des juges*, la Cour suprême souligne à trois reprises qu'une

¹⁹² *Loi sur les tribunaux judiciaires*, ch, T-16., partie VI.4, arts. 246.29 ff

¹⁹³ *Bodner c. Alberta; Conférence des juges du Québec c. Québec (Procureur général); Minc c. Québec (Procureur général)*, 2005 CSC 44, par. 30 [**Bodner**].

¹⁹⁴ *Renvoi relatif à la rémunération des juges*, [1997] 3 R.C.S. 3.

¹⁹⁵ *Renvoi relatif à la rémunération des juges*, [1997] 3 R.C.S. 3, par. 131-135.

¹⁹⁶ *Renvoi relatif à la rémunération des juges*, [1997] 3 R.C.S. 3, par. 169, 174, 175.

¹⁹⁷ *Renvoi relatif à la rémunération des juges*, [1997] 3 R.C.S. 3, par. 176.

commission de rémunération sert de « crible institutionnel » (« *institutional sieve* ») : « Ce qu'exige l'al. 11*d*) c'est un crible institutionnel entre le pouvoir judiciaire et les autres pouvoirs de l'État »¹⁹⁸. Celui-ci vise à empêcher que le traitement des juges soit employé comme moyen d'exercer des pressions politiques sur la magistrature.

[194] En effet, bien qu'une commission de rémunération « supplée à la tenue de négociations », son but n'est pas de pallier tout désavantage qui découle de l'interdiction de négociation :

[190] En définitive, toutefois, tout désavantage qui pourrait découler de l'interdiction de négocier la rémunération est une préoccupation à laquelle la Constitution ne peut apporter de solution. L'objet de la dimension collective ou institutionnelle de la sécurité financière n'est pas de garantir un mécanisme de fixation des traitements des juges qui soit équitable eu égard aux intérêts économiques des juges. Son objet est plutôt de protéger un organe de la Constitution qui a, à son tour, la responsabilité de protéger ce document et les valeurs fondamentales qui y sont exprimées. Si les juges ne reçoivent pas le niveau de rémunération qu'ils recevraient autrement en vertu d'un régime de négociation des traitements, et bien soit, c'est le prix qui doit être payé. [Soulignements du Tribunal]

[195] Dans ce contexte, la Cour suprême statue que « la Constitution n'exige pas que les rapports des commissions aient un caractère obligatoire, car les décisions concernant l'affectation des ressources publiques relèvent de la compétence de l'assemblée législative et de l'exécutif »¹⁹⁹.

[196] Dans l'arrêt *Bodner*, la Cour suprême réitère cette description de « crible institutionnel » et l'absence du caractère obligatoire des commissions de rémunération, tout en précisant que les commissions de rémunération « n'agissent pas à titre d'arbitre de différends ni à titre de tribunal judiciaire »²⁰⁰.

[197] L'arrêt *Bodner* sert aussi à clarifier le cadre d'analyse applicable à la révision du refus d'un gouvernement de suivre les recommandations d'une commission de rémunération. La Cour préconise une analyse en trois étapes :

- i. Le gouvernement a-t-il justifié par un motif légitime sa décision de s'écarter des recommandations de la commission?
- ii. Les motifs invoqués par le gouvernement ont-ils un fondement factuel raisonnable?

¹⁹⁸ *Renvoi relatif à la rémunération des juges*, [1997] 3 R.C.S. 3, par. 185; Voir aussi par. 170,189.

¹⁹⁹ *Renvoi relatif à la rémunération des juges*, [1997] 3 R.C.S. 3, par. 176.

²⁰⁰ *Assoc. des juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick c. Nouveau-Brunswick (Ministre de la Justice); Assoc. des juges de l'Ontario c. Ontario (Conseil de gestion); Bodner*, 2005 CSC 44, par 14 [Soulignements du Tribunal].

- iii. Dans l'ensemble, le mécanisme d'examen par une commission a-t-il été respecté et les objectifs du recours à une commission, à savoir préserver l'indépendance de la magistrature et dépolitiser la fixation de la rémunération des juges, ont-ils été atteints?

[Soulignements du Tribunal]

[198] Il découle de ce qui précède que les exigences de l'indépendance de la magistrature sont de nature différente et découlent de considérations différentes de celles qui découlent de la liberté d'association, en particulier, du droit de grève. Le mécanisme vise à garantir l'indépendance de la magistrature et non à redresser une inégalité inhérente dans le rapport de forces, inégalité exacerbée lorsque le droit de grève est retiré.

[199] Par ailleurs, il est à noter que le PGQ ne soutient pas que le cadre d'analyse de l'arrêt *Bodner* s'appliquerait à la révision du refus du gouvernement de suivre les recommandations de l'arbitre en vertu de la LRS, tel qu'il sera discuté plus amplement ci-dessous.

5.2.2.3.2 Le régime applicable aux PPCP

[200] En ce qui concerne les PPCP, la loi applicable leur retire de façon définitive le droit de grève²⁰¹, en y substituant deux processus distincts, selon l'enjeu.

[201] En ce qui a trait aux conditions de nomination et de travail, après 270 jours de négociation, le différend est soumis à un arbitre. La décision de l'arbitre constitue une recommandation au gouvernement, qui doit, dans les 30 jours de sa réception, « approuver, modifier ou rejeter, en tout ou en partie, la recommandation de l'arbitre »²⁰². Le gouvernement doit rendre public sa décision et les motifs qui la justifient.

[202] En ce qui concerne la rémunération, la loi prévoit l'instauration d'un comité de rémunération, inspiré par celui constitué en vertu de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*. Ce régime fut instauré suivant une entente intervenue entre l'Association des PPCP et le gouvernement en 2011 qui prévoit que l'État québécois instaurera un régime de détermination de la rémunération des PPCP similaire à celui gouvernant la rémunération des juges de la Cour du Québec et de certaines cours municipales²⁰³.

[203] L'historique du contexte législatif précédant l'adoption de la loi et des conflits de travail entre les PPCP et le gouvernement dépasse le cadre du présent débat²⁰⁴. Il suffit

²⁰¹ *Loi sur le processus de détermination de la rémunération des procureurs aux poursuites criminelles et pénales et sur leur régime de négociation collective*, RLRQ c P-27.1, art. 17.

²⁰² *Ibid*, art. 12.15, 12.16.

²⁰³ *Association des procureurs aux poursuites criminelles et pénales c. Procureure générale du Québec*, 2022 QCCS 577, par. 1 [**PPCP CS**].

²⁰⁴ L'historique est résumé en détail dans la décision de la Cour supérieure aux paragraphes 11 et suivants : *PPCP CS*, 2022 QCCS 577.

de constater que ce régime découle de deux considérations. D'abord, le statut particulier des PPCP fait en sorte qu'il est primordial d'assurer leur indépendance en tant que poursuivant en matière criminelle et afin d'écartier toute considération partisane dans l'exercice de leurs pouvoirs discrétionnaires²⁰⁵. Comme la Cour supérieure l'a conclu, en établissant le mécanisme de la section III.1 « qui se substitue à un mécanisme de négociations », la loi reconnaît « que de telles négociations mineraient la perception d'indépendance des PPCP et que cela pourrait mener, comme c'était le cas avant 2011, à l'exercice de moyens de pression par les PPCP »²⁰⁶. Tout comme pour les juges, le comité de rémunération sert de « crible institutionnel »²⁰⁷.

[204] En même temps, vu que la loi retire le droit de grève, le processus « doit être interprété de telle façon à ce qu'il constitue un « véritable mécanisme de règlement des différends »²⁰⁸.

[205] En 2020, l'Assemblée nationale n'a approuvé que cinq des six recommandations du comité de rémunération, ce qui a donné lieu à un pourvoi en contrôle judiciaire²⁰⁹.

[206] Il y a lieu de souligner que dans cette affaire, « l'Association ne contest[ait] pas la constitutionnalité de l'article 19.17 de la Loi »²¹⁰. Elle plaidait plutôt que les exigences constitutionnelles d'un mécanisme « véritable et efficace » de règlement des différends permettaient au tribunal de faire preuve de moins de déférence envers la réponse du gouvernement²¹¹.

[207] Bref, considérant que la légitimité du contrôle de type *Bodner* prend sa source dans le principe constitutionnel de l'indépendance de la magistrature, et jugeant que les PPCP jouissent d'une indépendance constitutionnelle comparable, la Cour supérieure détermine que la norme de l'arrêt *Bodner* s'applique à la révision de la résolution de l'Assemblée nationale²¹².

[208] Par ailleurs, la Cour supérieure convient que les principes constitutionnels exigeant la mise en place d'un mécanisme véritable et efficace de règlement des différends ont un effet sur le pouvoir de contrôle du Tribunal. Toutefois, ces principes ne permettent pas au tribunal de substituer son appréciation de la décision correcte à celle du gouvernement. En fin de compte, la norme de contrôle applicable demeure celle de la décision rationnelle, selon les principes dégagés par la Cour suprême dans le *Renvoi sur la rémunération des juges, Bodner, Colombie-Britannique et Nouvelle-Écosse*²¹³.

²⁰⁵ *PPCP CS*, 2022 QCCS 577, par. 76-77.

²⁰⁶ *PPCP CS*, 2022 QCCS 577, par. 90.4.

²⁰⁷ *PPCP CS*, 2022 QCCS 577, par. 90.5.

²⁰⁸ *PPCP CS*, 2022 QCCS 577, par. 90.6.

²⁰⁹ *PPCP CS*, 2022 QCCS 577, par. 6-7.

²¹⁰ *PPCP CS*, 2022 QCCS 577, par. 88 [Soulignements du Tribunal].

²¹¹ *PPCP CS*, 2022 QCCS 577, par. 88.

²¹² *PPCP CS*, 2022 QCCS 577, par. 37-38.

²¹³ *PPCP CS*, 2022 QCCS 577, par. 89.

[209] La Cour d'appel confirme cette analyse, soulignant également qu'il s'agissait, en l'espèce, d'une résolution de l'Assemblée nationale et non d'un acte de l'administration, ce qui écartait d'emblée le cadre d'analyse de l'arrêt *Vavilov*²¹⁴. Toutefois, la Cour d'appel reformule comme suit le troisième critère de l'arrêt *Bodner* :

(3) Dans l'ensemble, le mécanisme d'examen par une commission a-t-il été respecté et les objectifs du recours à une commission, à savoir offrir un véritable et efficace moyen de règlement des différends, et dépolitiser la fixation de la rémunération des PPCP ont-ils été atteints?

[210] Ainsi, cette affaire est d'une utilité somme toute limitée dans le cadre de la présente analyse. D'une part, de toute évidence, le mécanisme prévu par la LRS n'est pas un comité de rémunération. D'autre part, la décision de la Cour supérieure et l'arrêt de la Cour d'appel qui la confirme ne portent ni sur la constitutionnalité du mécanisme des comités de rémunération, ni sur la constitutionnalité du mécanisme d'arbitrage-recommandation comme substitut au droit de grève. De plus, le régime applicable aux PPCP opère dans un contexte différent qui résulte de considérations, de compromis et d'une entente qui lui sont propres²¹⁵.

[211] Par ailleurs, ce régime fait actuellement l'objet d'une contestation constitutionnelle par l'Association des procureurs aux poursuites criminelles et pénales²¹⁶, débat dont le Tribunal n'est pas saisi.

[212] Finalement, rappelons que le PGQ ne soutient pas que le cadre d'analyse de l'arrêt *Bodner* s'appliquerait à la révision du refus du gouvernement de suivre les recommandations de l'arbitre en vertu du régime de la LRS. En effet, et cela n'étonne pas, le PGQ évite de prendre une position définitive sur le cadre d'analyse qui serait applicable à un refus du gouvernement d'accepter les recommandations de l'arbitre dans le cadre de la LRS. D'après le PGQ, « selon toute vraisemblance, il s'agirait d'un exercice de mise en balance des objectifs du gouvernement et de la liberté d'association des membres de la Sureté »²¹⁷.

5.2.2.3.3. Le régime applicable au corps d'emploi d'agents de la paix

[213] Enfin, le PGQ souligne qu'un mode similaire d'arbitrage-recommandation existe pour le corps d'emploi regroupant les agents de la paix (constables spéciaux, gardiens de prison, gardes du corps, agents de la faune et constables routiers)²¹⁸.

²¹⁴ *Association des procureurs aux poursuites criminelles et pénales c. Procureur général du Québec*, 2023 QCCA 775, par. 38-47 et 69-72.

²¹⁵ Voir *PPCP CS*, 2022 QCCS 577, par. 11 et seq; voir aussi *Association des juges administratifs de la Commission des lésions professionnelles c. Québec (Procureur général)*, 2013 QCCA 1690, par. 137.

²¹⁶ C.S. N° 500-17-133703-259.

²¹⁷ Plan d'argumentation du PGQ, par. 166.

²¹⁸ *Loi sur la fonction publique*, RLRQ c. F-3.1.1, art. 64-76.

[214] En vertu de la *Loi sur la fonction publique*, un comité paritaire et conjoint est institué pour chaque association avec un fonctionnement similaire à celui constitué en vertu de la LRS. L'article 76 de la loi prévoit que « le comité négocie un mode de règlement des différends »²¹⁹. Le mécanisme de règlement des différends est ainsi prévu par la convention collective de chaque groupe²²⁰.

[215] Ces groupes ont eu recours au mécanisme d'arbitrage-recommandation à huit reprises depuis 1983.

[216] Dans deux cas, la décision de l'arbitre a été approuvée par le gouvernement²²¹. Dans quatre cas, la recommandation a été approuvée par le gouvernement et les parties ont poursuivi les négociations pour aboutir à une nouvelle entente²²². Dans un cas, les parties ont nommé un arbitre, mais ont conclu une entente avant que l'arbitre ne rende une décision²²³. Dans un cas, la recommandation a été refusée par le gouvernement et les parties ont continué à négocier pour conclure une entente²²⁴.

[217] Selon le PGQ, cela permettrait de constater l'efficacité de ce mode de règlement des différends.

[218] Encore une fois, le Tribunal n'est pas saisi de la constitutionnalité de ces régimes dans le contexte qui leur est propre. Tout comme les PPCP, ces groupes contestent la constitutionnalité du mécanisme d'arbitrage prévu à leur convention collective²²⁵. Par ailleurs, le Tribunal constate que depuis le revirement jurisprudentiel de l'arrêt *Saskatchewan* en 2015, le mécanisme d'arbitrage-recommandation n'a été déclenché qu'une seule fois, en 2017, lorsque les parties ont nommé un arbitre, mais ont conclu une entente avant que l'arbitre ne rende une décision²²⁶.

5.2.2.3.4. Conclusions sur les balises applicables à l'arbitrage-recommandation dans le cadre de la LRS

[219] Pour revenir au contexte qui nous occupe, le Tribunal conclut que la possibilité de porter le refus du gouvernement en contrôle judiciaire ne suffit pas à rendre le mécanisme d'arbitrage-recommandation de la LRS conforme aux exigences constitutionnelles d'un mécanisme de règlement des différends véritable, équitable et efficace.

²¹⁹ *Loi sur la fonction publique*, RLRQ c. F-3.1.1, art. 76.

²²⁰ Pièce PGQ-4, Extraits des conventions collectives.

²²¹ Exposé des moyens de défense modifié le 12 mai 2022, par. 213-218 (Inspecteurs des transports : **1983**) et par. 219-226 (Agents de conservation de la faune : **1984**).

²²² Exposé des moyens de défense modifié le 12 mai 2022, par. 207-212 (Agents de la paix en institution pénale : **1983**); par. 227-234 (Constables spéciaux : **1984**); par. 235-240 (Agents de pêcheries et constables au Tribunal de la jeunesse: **1984**); par. 241-244 (Constables spéciaux : **1991**).

²²³ Exposé des moyens de défense modifié le 12 mai 2022, par. 254-257 (Constables spéciaux : **2017**)

²²⁴ Exposé des moyens de défense modifié le 12 mai 2022, par. 245-253 (Contrôleurs routiers : **1993**)

²²⁵ Pièces P-13 et P-14, Copies des demandes introductives d'instance dans les dossiers 500-17-095550-169 et 500-17-099331-178.

²²⁶ Exposé des moyens de défense modifié le 12 mai 2022, par. 254-257 (Constables spéciaux : **2017**)

[220] À la base, le mécanisme demeure inéquitable parce que la recommandation est contraignante pour les membres de l'APPQ, désavantagés par le retrait du droit de grève, mais pas pour le gouvernement. Dès 1984, le juge Dumais résume comme suit le mécanisme :

De plus, et pour l'intelligence plus entière des présentes, l'arbitre souligne tout d'abord que cet arbitrage a été demandé par la partie patronale, mais ne lie effectivement que la partie syndicale, la décision n'étant qu'une recommandation pour la partie gouvernementale²²⁷.

[221] Ainsi, même avec la possibilité de porter le refus en révision judiciaire, il ne s'agit pas « d'un moyen véritable de mettre fin à l'impasse des négociations, tout en maintenant les parties sur un pied d'égalité »²²⁸.

[222] Mettre l'APPQ dans la position de devoir porter un refus en contrôle judiciaire, où le fardeau leur incombe, maintient inéluctablement l'employeur dans une position de force et ne met pas fin à l'impasse.

[223] En effet, comme l'explique le PGQ, « suite au refus d'une recommandation, les parties seraient essentiellement dans le même état qu'avant l'arbitrage. Elles auraient la possibilité de continuer à négocier et l'une d'elles pourrait demander l'arbitrage ». Les motifs donnés par la Cour supérieure lors du contrôle d'un refus, le cas échéant, pourraient constituer tout au plus « des guides pour procéder à un second arbitrage-recommandation »²²⁹.

[224] Nous sommes très loin d'« un système qui permet de résoudre équitablement, efficacement et promptement les différends mettant aux prises employés et employeurs »²³⁰.

[225] La résolution prompte et efficace de différends est d'autant plus importante dans le cadre des relations de travail au sein d'une force policière comme la SQ en raison de la position particulière dans laquelle ses membres se retrouvent en ce qui concerne les moyens de pression, examinée ci-haut. Les risques pour la confiance du public de conflits longs et prolongés qui poussent les forces de l'ordre à agir aux marges de la légalité expliquent peut-être pourquoi l'arbitrage exécutoire est la norme pour les forces de police à travers le Canada.

[226] Le Tribunal ne peut convenir que la situation est similaire à celle où, à la suite d'un arbitrage de différends exécutoire, la Cour supérieure intervient en contrôle judiciaire pour

²²⁷ Pièce RC-11 : Copie de la sentence Gouvernement du Québec et APPQ, arbitre Claude-René Dumais, 28 septembre 1984, p. 1-2.

²²⁸ *Fraternité des policiers*, 2024 QCCA 1106, par. 82. Voir aussi *Renvoi albertain*, [1987] 1 R.C.S. 313, par. 116.

²²⁹ Plan d'argumentation du PGQ, par. 181-182.

²³⁰ *Renvoi albertain*, [1987] 1 R.C.S. 313, par. 116 [Soulignements du Tribunal].

annuler la décision de l'arbitre. Dans un tel cas de figure, les parties sont sur un pied d'égalité.

[227] Au vu de ce qui précède, le Tribunal ne peut conclure que c'est uniquement l'exercice du pouvoir discrétionnaire conféré par l'article 19 de la LRS et non les dispositions de la LRS elles-mêmes qui portent atteinte à la liberté d'association. C'est le mécanisme de la LRS, dans son contexte particulier, qui fait défaut de respecter les critères d'un substitut adéquat à la grève²³¹.

[228] Le PGQ s'appuie sur les propos de la Cour suprême dans *Société des casinos* rappelant que « l'Association peut s'adresser aux tribunaux et solliciter des réparations pour toute entrave substantielle au droit de ses membres à une négociation collective véritable [...] »²³². En l'espèce, nous sommes ailleurs. L'entrave est établie, et le gouvernement doit démontrer que le mécanisme de règlement des différends prévu satisfait aux critères d'un substitut adéquat à la grève.

[229] Sans limiter « la gamme des situations qui pourraient survenir »²³³, le PGQ soulève que les effets bénéfiques de l'arbitrage-recommandation l'emportent sur les effets préjudiciables, en ce que (i) les dispositions de la LRS font en sorte que « le cadre financier de l'État soit respecté, à tout le moins qu'il soit raisonnablement respecté, puisque le gouvernement conserve le pouvoir de ne pas approuver une recommandation » et (ii) les dispositions peuvent « permettre au gouvernement d'éventuellement bloquer une condition de travail dangereuse »²³⁴.

[230] En ce qui concerne le premier motif, il ressort de la décision de la Cour d'appel dans *LANEQ* que les perspectives ont évolué depuis 1966 lorsque le juge Fortin a déconseillé l'arbitrage exécutoire en soulignant que « l'engagement des deniers publics » doit demeurer « du ressort exclusif de l'État »²³⁵ :

[120] Par ailleurs, les appelants ont plusieurs fois exprimé leur hantise de voir un tiers, tel un arbitre, exercer une importante influence sur l'utilisation des deniers publics, alors que le gouvernement, qui est tenu de rendre des comptes, doit constamment composer avec diverses contraintes budgétaires. L'argument est à prendre au sérieux, mais il n'est pas concluant. Je rappelle d'abord ce que le juge Binnie disait en 2004 à ce sujet. Après avoir revu la jurisprudence pertinente, il écrivait dans un arrêt unanime de la Cour :

²³¹ Voir, p. ex. *Association des chirurgiens dentistes du Québec c. Ministre de la Santé et des Services sociaux*, 2024 QCCS 241, par. 93-95, 124-145.

²³² *Société des casinos*, 2024 CSC 13, par. 55.

²³³ Plan d'argumentation du PGQ, par. 169-171,

²³⁴ Exposé des moyens de défense modifié le 12 mai 2022, par. 336-337.

²³⁵ Pièce P-12 : Québec, *Rapport sur le problème d'un régime syndical approprié aux membres de la Sûreté provinciale*, 31 mai 1967 (Marc Fortin, j.c.p.), p. 202-203.

[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.

[121] Bien que le contexte ait été différent, je crois que la remarque conserve sa pertinence ici. Il faut également garder à l'esprit que l'intimée ne compte qu'environ 1 150 membres, que les arguments qu'un gouvernement fait valoir au sujet des deniers publics peuvent très bien emporter la décision d'un arbitre – si arbitrage il y a – et, surtout, que le mécanisme véritable et efficace de règlement du différend qui aurait dû être mis en place ici n'est pas ce que l'intimée demandait dans sa proposition du 29 mai 2015.

[Soulignements du Tribunal]

[231] Ainsi, bien que la jurisprudence reconnaisse que des « considérations financières liées à d'autres considérations d'intérêt public »²³⁶, comme la crise financière dans l'arrêt *N.A.P.E.*, puissent être invoquées dans certaines circonstances, la LRS n'offre aucune telle balise, et le concept de « cadre financier de l'État » invoqué par le PGQ n'en offre pas davantage.

[232] En ce qui concerne l'hypothèse selon laquelle l'arbitre pourrait recommander des conditions de travail dangereuses, si tant est qu'il s'agisse d'une véritable préoccupation, le mécanisme actuel de la LRS excède considérablement cet enjeu.

[233] Ainsi, le mécanisme contesté ne se situe pas « à l'intérieur d'une gamme de mesures raisonnables »²³⁷. Le régime de la LRS, dans sa forme actuelle, va au-delà de ce qui est raisonnablement nécessaire pour atteindre son objectif²³⁸.

[234] Finalement, il ne faut pas perdre de vue que la confiance des parties dans le mécanisme est primordiale. Comme l'a écrit la Cour d'appel dans *Fraternité des policiers*²³⁹:

²³⁶ *Terre-Neuve (Conseil du Trésor) c. N.A.P.E.*, 2004 CSC 66, par. 69-75 [« *N.A.P.E.* »].

²³⁷ *Health Services*, 2007 CSC 27, par. 150.

²³⁸ Voir p. ex. *Saskatchewan*, 2015 CSC 4, par. 81.

²³⁹ *Fraternité des policiers*, 2024 QCCA 1106, par. 105. Voir aussi par. 121.

[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.

[Soulignements du Tribunal]

[235] Dans le présent contexte, il est indéniable que l'APPQ n'a aucune confiance dans le mécanisme d'arbitrage-recommandation. En effet, la preuve confirme que l'APPQ ne le considère pas comme une véritable option²⁴⁰, qu'elle n'y a jamais eu recours, et que la possibilité de porter un refus éventuel en contrôle judiciaire ne change pas la donne. Le mécanisme ne joue donc pas son rôle de levier, du moins à l'égard du gouvernement: rappelons que le but n'est pas forcément d'avoir recours à l'arbitrage à chaque ronde de négociation, mais bien d'inciter les parties à régler leur différend sous peine d'un résultat imposé par un tiers²⁴¹.

[236] Contrairement à ce que soutient le PGQ, ce manque de confiance n'est pas dénué de fondement. Il découle de la revendication d'un mécanisme égalitaire et exécutoire, formulée par l'APPQ avant même l'instauration du régime et réitérée depuis près de 60 ans, au même titre que les policiers municipaux qui sont assujettis au *Code de travail*; il s'est cristallisé par les événements de 1984 lors desquels le gouvernement a demandé l'arbitrage pour ensuite ne suivre qu'en partie la recommandation de l'arbitre; il se retrouve renforcé par le fait que l'APPQ est le seul corps de police au Canada qui ne bénéficie pas de l'arbitrage exécutoire.

[237] Pour l'ensemble de ces motifs, dans le contexte et secteur de travail qui nous occupe, les balises mises de l'avant comme encadrement d'un éventuel refus du gouvernement de suivre la recommandation de l'arbitre ne suffisent pas à faire du mécanisme de la LRS un mécanisme véritable, équitable et efficace de règlement des différends.

5.2.2.4 Résultats des négociations

[238] Finalement, le Tribunal ne peut retenir l'argument du PGQ voulant que le régime de la LRS dans son ensemble ait démontré son efficacité à travers les bonnes conditions de travail négociées par l'APPQ pour ses membres.

[239] Tel qu'il a été noté ci-dessus, l'expertise de Michel Dubé, portant sur la période de 1986 à 2019, indique que les salaires des membres de l'APPQ ont connu une croissance cumulative de 145 %, tandis que d'autres corps d'emploi servant de « repères » des secteurs publics et parapublics ont connu une croissance cumulative de 123 %²⁴².

²⁴⁰ Voir p. ex. Déclaration sous serment de Jacques Painchaud, par. 72.

²⁴¹ Rapport d'expert de Me Michel Coutu, Section 2, p. 18.

²⁴² Pièce PGQ-45 : Rapport d'expert de Michel Dubé du 3 novembre 2020, p. 4.

[240] L'APPQ souligne à juste titre que la méthodologie de M. Dubé ne compare pas la rémunération des membres de la SQ à celle d'autres corps de police²⁴³. Le Tribunal ne dispose pas de données pouvant être tenues pour avérées relativement au niveau de rémunération des membres de la SQ par rapport à d'autres corps policiers²⁴⁴.

[241] En fin de compte, le PGQ soutient que, si le régime a permis aux membres d'obtenir des conditions salariales avantageuses et aux parties de conclure l'Annexe G, il est difficile de conclure que le régime de la LRS dans son ensemble porte atteinte de manière injustifiée à la liberté d'association.

[242] Lorsque le droit de grève est supprimé, c'est le processus – plus particulièrement le mécanisme de règlement des différends en remplacement du droit de grève – et non le résultat qui doit être examiné. Ainsi, tout comme l'on ne pourrait se soustraire à la nécessité d'un mécanisme de règlement des différends indépendant en vantant les mérites de la décision rendue, l'on ne peut se soustraire à la nécessité d'un mécanisme véritable, équitable et efficace en fonction des résultats obtenus dans un contexte où l'une des parties ne considère pas le mécanisme comme étant une véritable option.

[243] Bien que la Cour d'appel ait déterminé que le droit de grève ne s'appliquait pas dans les circonstances de l'affaire, le Tribunal fait siens les propos de la Cour supérieure dans *Centrale des syndicats démocratiques* : « Ce n'est pas non plus l'atteinte de résultats *a posteriori* qui pourrait justifier la violation d'une garantie constitutionnelle. D'ailleurs, comment les Ressources pourraient-elles être certaines que de meilleurs résultats n'auraient pu être obtenus si elles avaient pu négocier à armes plus égales ? »²⁴⁵.

5.2.2.5 Conclusions quant à l'atteinte minimale et à la proportionnalité de la mesure et de ses effets

[244] En somme, le Tribunal est d'avis que le mécanisme de la LRS ne satisfait pas aux critères d'un substitut adéquat à la grève, comme l'exige la jurisprudence en vertu de l'alinéa 2d) de la *Charte canadienne* et l'article 3 de la *Charte québécoise*. Dans sa forme actuelle, le mécanisme ne remet pas les parties sur un pied d'égalité, et n'est pas un mécanisme véritable, équitable et efficace de règlement des différends.

[245] Ainsi, l'atteinte va au-delà de ce qui est raisonnablement nécessaire pour atteindre l'objectif et n'est pas proportionnel sur le plan de ses effets.

²⁴³ Plan d'argumentation de l'APPQ, par. 305-306.

²⁴⁴ Voir l'entente entre les parties consignée dans la *Demande d'inscription pour instruction et jugement par déclaration commune* signée le 15 et 18 juillet 2022.

²⁴⁵ *Centrale des syndicats démocratiques* (C.S.), 2022 QCCS 1468, par. 267.

6. RÉPARATION

[246] Pour les motifs qui précèdent, le Tribunal est d'avis que le PGQ ne s'est pas acquitté de son fardeau de démontrer que le mécanisme de règlement des différends prévu aux articles 13, 18 et 19 de la LRS est un substitut adéquat au retrait du droit de grève prévu à l'article 6 de la LRS.

[247] Toutefois, puisqu'il existe différentes possibilités afin de respecter les exigences d'un mécanisme de règlement des différends adéquat, il y a lieu de déclarer l'article 6 de la LRS invalide dans la mesure où le droit de grève ainsi retiré n'est pas remplacé par un mécanisme adéquat de règlement des différends, et de laisser au législateur le soin de modifier la LRS afin d'y parvenir.

[248] Le Tribunal convient avec le PGQ que la déclaration recherchée par l'APPQ invitant la Cour à « DÉCLARER que le gouvernement du Québec doit procéder aux aménagements législatifs nécessaires afin de prévoir un véritable mécanisme de résolution de conflits par arbitrage de différends adéquat, indépendant et efficace en remplacement du mécanisme présentement en place dans la [LRS] » n'est pas appropriée parce que l'on ne peut ordonner au gouvernement de modifier une loi.

[249] Le PGQ demande une suspension de la déclaration d'invalidité. Dans son argumentation écrite, le PGQ n'a pas précisé la durée, mais a indiqué que la déclaration d'invalidité devait être suspendue « pour une période de temps suffisante, permettant ainsi à l'Assemblée nationale d'adopter un nouveau mode de négociation pour les membres de la Sûreté »²⁴⁶. À l'audience, en réponse aux questions du Tribunal, le PGQ a suggéré une durée de 12 mois.

[250] Dans l'arrêt *Ontario c. G*, la Cour suprême explique qu'il incombe au gouvernement de démontrer que l'importance d'un autre intérêt impérieux fondé sur la Constitution l'emporte sur la violation continue de droits constitutionnels²⁴⁷. Dans chaque cas, l'intérêt précis, ainsi que la manière dont une déclaration avec effet immédiat menacerait cet intérêt, doit être défini et, le cas échéant, étayé par une preuve.

[251] La Cour rappelle qu'il incombe également au gouvernement d'établir la durée que doit avoir la suspension et qu'« [i]l n'existe pas de durée "par défaut" de 12 mois »²⁴⁸.

[252] La Cour résume ainsi la démarche qui s'impose :

[139] En somme, l'effet d'une déclaration ne devrait pas être suspendu à moins que le gouvernement ne démontre qu'une déclaration avec effet immédiat menacerait un intérêt public impérieux qui l'emporte sur

²⁴⁶ Plan d'argumentation du PGQ, par. 336.

²⁴⁷ *Ontario (Procureure générale) c. G*, 2020 CSC 38, par. 139.

²⁴⁸ *Ontario (Procureure générale) c. G*, 2020 CSC 38, par. 135.

l'importance de se conformer immédiatement à la Constitution et sur une réparation qui s'appliquerait immédiatement aux personnes dont les droits garantis par la *Charte* seront violés. Le tribunal doit se demander quelle sera l'incidence d'une telle suspension sur les titulaires de droits et le public, et doit établir si une déclaration d'invalidité avec effet immédiat nuirait considérablement au pouvoir démocratique qu'a le législateur de mettre en place des politiques au moyen de lois. Lorsqu'une telle mesure est justifiée, la période de suspension devrait être suffisamment longue pour donner au législateur le temps dont il a démontré qu'il avait besoin pour s'acquitter avec diligence et efficacité de l'obligation qui lui incombe, tout en reconnaissant que chaque jour additionnel pendant lequel les droits sont violés constitue un contrepoids important à l'octroi de temps supplémentaire au législateur.

[253] Le Tribunal doit souligner le manque d'efforts pour aborder les critères de l'arrêt *Ontario c. G* en l'espèce, et à plus forte raison, pour y répondre avec la preuve exigée.

[254] Cela étant dit, il n'est pas contesté que l'interdiction de la grève prévue à l'article 6 de la LRS sert un intérêt de sécurité publique important. Rappelons que l'APPQ ne conteste pas cette interdiction en soi. Un intérêt public impérieux commande le maintien temporaire de cette interdiction, même si elle n'est pas balisée par un mécanisme de règlement des différends adéquat. Le Tribunal prend également en compte que, bien que la LRS permette la négociation continue, la convention collective en vigueur ne viendra à échéance qu'en 2028.

[255] Ainsi, le Tribunal considère que la balance penche en faveur de la suspension de la déclaration d'invalidité.

[256] En ce qui concerne la durée de la suspension, aucune preuve justifiant une durée particulière n'a été administrée. En l'espèce, vu qu'il s'agit d'une question relativement circonscrite, le Tribunal accordera une suspension de la déclaration d'invalidité de neuf mois à partir de la date du présent jugement afin de permettre au législateur d'apporter à la LRS les modifications qui s'imposent.

7. CONCLUSIONS

[257] En conclusion, le Tribunal remercie les parties pour leurs représentations orales et écrites de grande qualité, ainsi que pour leur courtoisie et professionnalisme.

POUR CES MOTIFS LE TRIBUNAL :

[258] **ACCUEILLE** en partie la *Demande introductive d'instance en contrôle judiciaire* du 11 mai 2016;

[259] **ACCUEILLE** en partie la *Demande en rejet du rapport de l'expert Me Michel Coutu* du 1^{er} août 2024 et déclare uniquement la section 2 du rapport de Me Coutu recevable à titre de preuve d'expert;

[260] **DÉCLARE** que l'article 6 de la *Loi sur le régime syndical applicable à la Sûreté du Québec et aux corps de police spécialisés* est invalide parce qu'il porte atteinte à la liberté d'association garantie par l'alinéa 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés* et l'article 3 de la *Charte des droits et libertés de la personne*, en ce qu'il supprime le droit de grève, et que le mécanisme d'arbitrage prévu aux articles 13, 18 et 19 de cette loi ne constitue pas un substitut adéquat au droit de grève justifiable en vertu de l'article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés* et l'article 9.1 de la *Charte des droits et libertés de la personne*;

[261] **SUSPEND** la déclaration d'invalidité de l'article 6 de la *Loi sur le régime syndical applicable à la Sûreté du Québec et aux corps de police spécialisés* pour une période de neuf mois à compter de la date du présent jugement;

[262] **AVEC FRAIS** de justice en faveur de la demanderesse.

AUDREY BOCTOR, J.C.S.

Me Marco Gaggino
Me Elena Fournier
Gaggino Avocats
Pour l'Association des policières et policiers provinciaux du Québec

Me Pierre-Alexandre Boucher
Me Simon Vincent
Bélanger Sauvé S.E.N.C.R.L.
Pour le Procureur général du Québec

Dates d'audience : 16, 17, 18 et 19 septembre 2024
Argumentations écrites supplémentaires: 7 et 18 mars 2025