



MÉMOIRE

Commentaires sur le projet de loi n° 110

Loi concernant le régime de négociation des conventions collectives et de règlement des différends dans le secteur municipal

Ville de Laval

Québec, le 17 août 2016

TABLE DES MATIERES

CHAPITRE I : MISE EN CONTEXTE	3
Principes directeurs	3
Des ajustements essentiels	4
CHAPITRE II : DISPOSITIONS APPLICABLES AUX POLICIERS ET AUX POMPIERS	5
Mieux encadrer les critères de décision.....	6
La proposition de Laval concernant les critères de décision.....	8
La preuve doit être établie par les parties	8
Interdire les moyens de pression durant le mandat du CRD	8
Mieux évaluer le nombre de personnes pouvant agir comme membre d'un CRD.....	8
La durée des prolongations	9
CHAPITRE III : DISPOSITIONS APPLICABLES À D'AUTRES SALARIÉS	10
Un processus de négociation à revoir	10
La proposition de la Ville de Laval concernant les négociations avec les employés autres que les policiers et les pompiers	11
CONCLUSION	13

CHAPITRE I : MISE EN CONTEXTE

Troisième ville en importance au Québec avec une population de plus de 425 000 âmes (2015), la Ville de Laval emploie 3 200 personnes, dont 450 cadres, 800 policiers et pompiers et 1 950 autres employés (professionnels, cols blancs et cols bleus) qui sont représentés par 11 syndicats et associations professionnelles.

Considérant son importance dans l'échiquier municipal québécois, Laval propose donc une analyse éclairée et probante du projet de loi n° 110 : Loi concernant le régime de négociation des conventions collectives et de règlement des différends dans le secteur municipal.

Principes directeurs

Laval affirme trois principes qui seront développés dans ce mémoire :

- Nous croyons qu'un règlement négocié est toujours préférable à un règlement imposé. Ainsi, nous avons entrepris de négocier des changements aux régimes de retraite dès 2012, avant le dépôt du projet de loi n° 3, devenu la Loi favorisant la santé financière et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal. Nous avons continué à négocier par la suite et nous avons conclu récemment des ententes avec les syndicats représentant les pompiers, les professionnels, les cols bleus et les cols blancs.
- Nous affirmons aussi l'importance de respecter l'autonomie des administrations municipales. L'article 1 du projet de loi n° 110 affirme avec justesse que la municipalité est une institution démocratique redevable à ses citoyens. Dans les dispositions proposées pour les employés municipaux autres que les policiers et pompiers, le projet de loi n° 110 crée la possibilité de l'intervention du ministre, sur la base d'un critère qui n'est pas défini, soit celui des « circonstances exceptionnelles ». Non seulement ce pouvoir n'est pas défini, mais encore, il est intégré dans une approche qui ne règle pas le problème fondamental du régime actuel de négociations : l'absence d'incitatif à un règlement.
- Le cadre de négociation doit favoriser un règlement. Or, le cadre actuel permet que les négociations s'éternisent, au détriment de toutes les parties en cause, incluant la population. Il n'est pas souhaitable de passer la moitié de la durée d'une convention collective – et parfois davantage – en négociation. Cette situation crée un climat de tension permanent entre les parties et les empêche de consacrer pleinement leurs énergies à travailler ensemble au bénéfice de la population.

Des ajustements essentiels

Avec le projet de loi n° 110, Laval reconnaît la volonté du ministre de modifier le cadre de négociation pour créer un processus qui permettra aux municipalités et aux syndicats de conclure des ententes satisfaisantes à l'intérieur de délais raisonnables. Nous croyons que les dispositions concernant les policiers et les pompiers permettent l'atteinte de cet objectif, moyennant certains ajustements essentiels, notamment au chapitre des critères devant guider les décisions du conseil de règlement des différends (CRD). Nous estimons cependant que tel n'est pas le cas pour ce qui est des autres employés municipaux, car le processus ne fait que transformer les dispositions actuelles sans pour autant créer un contexte qui inciterait les parties à régler.

En résumé, Laval :

- Approuve l'approche proposée pour les policiers et les pompiers moyennant certaines modifications et sous réserve :
 - D'encadrer davantage la décision du CRD et de prioriser sans ambiguïté le principe de l'équité interne;
 - D'augmenter le nombre de personnes pouvant être nommées à un CRD;
 - De limiter la durée des prolongations de mandat pour le CRD;
 - D'interdire les moyens de pression entre le moment de la création du CRD et le moment où il rend sa décision.
- Estime que l'approche proposée pour les employés autres que les policiers et les pompiers ne sera pas efficace et propose au gouvernement une approche davantage susceptible d'amener les parties à vouloir négocier et régler à l'intérieur de délais raisonnables.
- Suggère au gouvernement du Québec de revoir les mécanismes de détermination des services essentiels, qui sont trop souvent utilisés dans un cadre stratégique dépassant largement la protection de la santé et la sécurité du public.
- Souscrit au principe que la durée de vie minimale des conventions collectives devrait être de 5 ans et que les négociations pour en assurer le renouvellement ne devraient pas pouvoir durer plus de 30 % de cette période environ.

CHAPITRE II : DISPOSITIONS APPLICABLES AUX POLICIERS ET AUX POMPIERS

La nature essentielle des services rendus par les policiers et les pompiers fait que la loi ne leur accorde pas le droit de grève. Il faut aménager le cadre juridique de manière à permettre l'exercice de la négociation dans ce contexte particulier et dans l'ensemble, Laval estime que le projet de loi n° 110 atteint cet objectif.

Résumons quelle est cette approche :

1. Après 120 jours de négociations, la médiation est obligatoire;
2. Le médiateur a 60 jours pour amener les parties à s'entendre, à défaut de quoi il remet aux parties et au gouvernement un rapport faisant état des points d'entente et de désaccord (le ministre peut accorder une prolongation de 30 jours);
3. Le ministre forme ensuite un conseil de règlement des différends (CRD) qui a six mois pour procéder à l'instruction du différend et rendre sa décision sur les points qui n'ont pas été réglés précédemment (le ministre peut accorder deux prolongations);
4. La décision du CRD lie les parties pour une durée minimale de 5 ans.

Le principal mérite de cette approche est de créer un cadre qui laisse toute la place à la négociation, tout en incitant fortement les parties à conclure un règlement à l'intérieur d'un délai raisonnable. Cette incitation réside dans la connaissance qu'advenant une impasse, ultimement, c'est la décision du CRD sur les matières contestées qui liera les parties. Le processus durera un an à partir du début des négociations, un délai amplement suffisant pour constater un accord, ou une nouvelle impasse.

Qui plus est, l'imposition d'une durée minimale de 5 ans pour les conventions collectives fait en sorte que contrairement à la réalité des dernières décennies, les parties ne seront plus en situation de négociation perpétuelle. Cette approche est compatible avec celle suggérée par un groupe de travail sur l'arbitrage de différends, constitué de représentants du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, et du ministère de la Sécurité publique, des villes de Gatineau, Montréal et Québec, de l'UMQ et d'associations syndicales de policiers et de pompiers¹, ainsi que de l'Association des chefs en sécurité incendie du Québec (ACSIQ). À l'unanimité, en invoquant les effets pernicioeux des négociations quasi perpétuelles que connaissent certaines municipalités, les participants à ce groupe de travail suggéraient en

¹ Policiers : Fédération provinciale (FPMQ), Montréal (FPPM), Québec (FPPVQ); pompiers : Montréal (ADPM), Québec (SPQ)

décembre 2012 de réduire très significativement les délais de négociations à une période maximale d'environ 18 mois suivant le début des négociations pour le renouvellement de la convention collective.

Laval approuve l'approche proposée par le projet de loi n° 110 pour les policiers et les pompiers, avec toutefois une réserve importante quant aux critères de décision, et en proposant des améliorations touchant le mécanisme d'établissement de la preuve faite au CRD et le nombre de personnes pouvant y siéger, la durée des prolongations du mandat des CRD, et l'interdiction des moyens de pression durant le mandat du CRD.

Mieux encadrer les critères de décision

Le projet de loi n° 110 identifie aux articles 15 à 17 les critères dont le CRD doit tenir compte dans la formulation de ses décisions. Laval estime qu'il est essentiel de revoir ces critères.

Le projet de loi n° 110 reprend les critères de la loi actuelle, en ajoute de nouveaux, et laisse à la discrétion des membres du CRD de prioriser ceux qui lui sembleront le plus pertinent. Ce faisant, il élargit le pouvoir discrétionnaire du CRD alors qu'il faut au contraire l'encadrer davantage.

Selon le projet de loi n° 110, les membres du CRD doivent, en équité et bonne conscience, rendre une décision en tenant compte des critères suivants :

1. La preuve recueillie à l'enquête;
2. La situation financière et fiscale de la municipalité (nouveau critère);
3. Les conditions de travail applicables aux salariés concernés (nouveau critère);
4. Les conditions de travail applicables aux autres salariés de la municipalité (équité interne);
5. La politique de rémunération et des dernières majorations consenties par le gouvernement à ses employés (nouveau critère);
6. Les conditions de travail applicables dans des municipalités semblables (équité externe);
7. Les exigences relatives à la saine gestion des finances publiques (nouveau critère);
8. La situation économique locale (nouveau critère);
9. La situation économique et les perspectives salariales et économiques du Québec.

L'ajout de critères donne plus de latitude au CRD, qui choisira celui qui est le plus important selon lui. Laval estime au contraire qu'il faut encadrer davantage le pouvoir des membres du CRD en priorisant très clairement les critères qui favorisent l'équité interne.

Une municipalité prend ses décisions en fonction de sa propre situation financière et non en fonction de celle des autres municipalités. Le gouvernement du Québec fait de même lorsqu'il négocie avec ses propres employés; il accorde une importance prépondérante à sa propre situation financière et non à celle des autres provinces, ou à celle des municipalités.

Le principe de l'équité externe n'a pas besoin d'être affirmé dans un cadre juridique de négociation; il s'impose de lui-même par le marché de l'emploi. Pour recruter et retenir les employés dont elles ont besoin, les municipalités n'ont d'autre choix que d'en tenir compte au moment du recrutement comme au moment de la négociation d'une convention collective. Un arbitrage basé sur le principe de l'équité externe risque de provoquer un déséquilibre de la structure de rémunération de la municipalité.

L'équité externe fait appel à des critères essentiellement subjectifs et politiques. Deux municipalités peuvent décider de se donner des niveaux de services différents, ou des services configurés différemment, et ce, indépendamment de leur degré de richesse. Ces décisions relèvent des élus locaux qui sont redevables à leur population. Une comparaison avec d'autres municipalités pourrait en ce sens forcer une ville dans une direction incompatible avec les choix légitimement et démocratiquement posés au niveau local.

Par ailleurs, la situation économique locale et la situation économique relative des municipalités entre elles sont des critères non pertinents; ce n'est pas parce qu'une municipalité bénéficie d'une situation économique favorable qu'elle doit automatiquement payer davantage ses employés. Et par le jeu du marché de l'emploi, une municipalité dont la situation économique est moins favorable n'a d'autre choix que d'offrir des conditions suffisantes pour attirer les employés dont elle a besoin.

L'effet combiné des critères relatifs au niveau de richesse des municipalités et à l'équité externe entraîne une spirale inflationniste.

Enfin, lorsque la structure de rémunération d'une municipalité résulte d'ententes négociées avec plusieurs syndicats, comme c'est le cas à Laval, il serait profondément injuste de voir un CRD venir perturber l'équilibre interne sur la base de critères établis à partir de comparaisons externes.

La proposition de Laval concernant les critères de décision

Laval joint sa voix à celles de l'ensemble du milieu municipal qui réclame du gouvernement de revoir les critères et de prioriser sans équivoque le principe de l'équité interne.

Laval demande au gouvernement de retirer les critères 4^o et 5^o de l'article 17 (politique de rémunération du gouvernement et conditions de travail applicables dans des municipalités semblables).

Laval demande aussi au gouvernement d'inscrire à l'article 17 que le conseil doit rendre sa décision en accordant une importance prioritaire aux critères 1^o, 2^o et 3^o (situation financière et fiscale de la municipalité, conditions de travail applicables aux salariés concernés et conditions de travail applicables aux autres salariés de la municipalité).

Ce faisant, le gouvernement serait fidèle aux principes directeurs qu'il édicte lui-même à l'article 1 du projet de loi n° 110, où il confirme, aux paragraphes 1^o et 3^o, le principe de la responsabilité de l'institution démocratique municipale face à sa population et l'importance « de maintenir un rapport approprié entre les conditions afférentes aux différentes catégories ou classe d'emploi » afin de respecter l'équité entre les membres du personnel municipal.

La preuve doit être établie par les parties

Laval demande aussi que soit modifié l'article 16 : « Le conseil rend sa décision à partir de la preuve établie par les parties durant l'enquête. » Nous croyons qu'il faut rendre clair que le conseil doit baser ses décisions sur les faits soumis par les parties en litige et non à partir d'une preuve qu'il constituerait indépendamment des parties.

Interdire les moyens de pression durant le mandat du CRD

Le CRD doit pouvoir instruire le différend dans un climat serein et non dans le contexte d'un climat social qui serait perturbé par des moyens de pression. Les moyens de pression devraient être interdits entre le moment de la formation du CRD et la remise de sa décision.

Mieux évaluer le nombre de personnes pouvant agir comme membre d'un CRD

Le projet de loi prévoit (article 9) que le gouvernement reconnaîtra au moins six personnes pouvant agir comme membre d'un CRD. Ce nombre nous paraît insuffisant, eu égard au nombre

de CRD qu'il faudra créer à court terme. Les données de l'UMQ indiquent que 28 conventions collectives de policiers et de pompiers sont déjà échues ou arrivent à échéance au 31 décembre 2016. En considérant une moyenne historique de l'ordre de 15 % des conventions collective de policiers et pompiers qui se rendent à l'arbitrage, on peut raisonnablement escompter la création simultanée de trois, quatre ou cinq CRD en avril 2017.

Laval invite donc le gouvernement à revoir ses prévisions et à ajuster le nombre de personnes pouvant siéger à un CRD en conséquence.

La durée des prolongations

L'article 28 du projet de loi n° 110 donne au ministre la possibilité d'accorder deux délais au CRD. La durée maximale de ces délais n'est pas précisée. Pour que la convention collective d'une durée minimale de 5 ans ne se déroule pas majoritairement sous le signe de la négociation, ces délais devraient être limités à une durée maximale de 30 jours chacun. Ainsi, la durée maximale du processus de renouvellement des conventions collectives serait d'un peu plus d'un an, un délai plus que suffisant pour permettre aux parties de s'entendre, ou au CRD de trancher.

CHAPITRE III : DISPOSITIONS APPLICABLES À D'AUTRES SALARIÉS

La mécanique actuelle régissant les négociations avec les employés municipaux autres que les policiers et les pompiers est entachée d'un vice structurel sérieux : il crée une situation où les négociations peuvent durer indéfiniment, au détriment de la population. Les négociations peuvent s'éterniser, car rien n'incite les parties à régler. Laval propose de modifier le projet de loi n° 110 de manière à corriger cette situation.

Un processus de négociation à revoir

L'article 1 du projet de loi n° 110 le dit clairement : « en qualité d'institution démocratique, une municipalité est redevable auprès de ses contribuables de l'utilisation du produit des taxes et tarifs qu'elle perçoit »; elle doit « pourvoir à l'embauche de personnel qualifié » qu'elle doit attirer et maintenir en emploi; elle doit encore « maintenir un rapport approprié entre les conditions afférentes aux différentes catégories ou classes d'emploi », en d'autres mots, maintenir l'équité interne.

Lorsque les négociations entre une municipalité et un syndicat n'aboutissent pas, la loi actuelle prévoit la possibilité pour l'une ou l'autre des parties de demander la conciliation. Si la conciliation ne résout pas la situation, les employés peuvent recourir aux moyens de pression (si ce n'est pas déjà fait) et à la grève. La seule possibilité offerte aux municipalités est l'arbitrage. Dans les faits, aucune municipalité ne s'est prévalu de cette possibilité, pour deux raisons : premièrement, la possibilité que l'arbitre accorde une prépondérance à l'équité externe et vienne ainsi accentuer la pression sur les finances municipales et deuxièmement, parce que la durée moyenne de l'arbitrage, pour ce qui est des policiers et des pompiers, est de 670 jours, ce qui signifie que la durée réelle peut être beaucoup plus longue dans certains cas. Il n'y a d'ailleurs aucune raison de croire que les arbitrages seraient moins longs pour les conventions collectives des autres employés. La décision de l'arbitre tombera à la fin de la durée de la convention, alors même que les parties se préparent à une nouvelle négociation.

En résumé, le régime actuel permet aux négociations de traîner en longueur puisqu'il n'existe aucune limite de temps, avec tous les effets néfastes que l'on imagine sur le climat de travail et qui sont dénoncés par le groupe de travail sur l'arbitrage de différends mentionné plus haut. Des moyens de pression qui s'éternisent provoquent, par définition, une irritation constante du climat de travail et des désagréments réels aussi bien pour les gestionnaires municipaux que pour la population, en plus des griefs qui s'accumulent, dans un contexte où rien ne peut se régler. Il faut insister sur l'effet négatif de ce climat qui sape les énergies et qui empêche la véritable mise en commun des efforts, des idées et des volontés de l'ensemble des employés, des gestionnaires et des élus municipaux au service de la population. Les négociations

interminables s'enchaînent les unes après les autres, parfois avec à peine quelques mois de répit. Tant et si bien que l'on en vient à considérer normal pour une administration municipale d'être perpétuellement en conflit avec ses employés. Précisons que tel n'est pas la situation à Laval, heureusement, mais nous affirmons tout de même la nécessité de changer la loi afin de corriger la situation pour l'ensemble des municipalités.

Le projet de loi n° 110 change les modalités, mais ne règle pas le problème fondamental de non-aboutissement des négociations. Il prévoit une médiation obligatoire d'une durée maximale de 90 jours, qui intervient 120 jours après l'obtention du droit de grève. Si la médiation ne permet pas de résoudre la situation, deux issues sont alors possibles :

- Les deux parties peuvent s'entendre pour demander l'arbitrage, comme c'est le cas actuellement, avec les inconvénients dont nous avons discuté plus haut.
- Ou alors, si le ministre estime que prévalent des « circonstances exceptionnelles » (article 41), il peut nommer un mandataire spécial qui devra formuler ses recommandations à l'intérieur d'un délai volontairement laissé ouvert par l'article 43. Cet article 41 est doublement problématique en ce qu'il ouvre la porte à une atteinte à l'autonomie municipale sur la base de « circonstances exceptionnelles » qui ne sont définies nulle part.

Si les recommandations du mandataire spécial ne sont pas acceptées par les parties, qu'arrive-t-il? Rien, absolument rien, sinon que les parties se retrouvent de nouveau face à face, avec comme seule perspective la négociation perpétuelle ou le recours à l'arbitrage. L'étape du mandataire spécial aurait été d'autant plus inutile que son rapport ne peut être rendu public (article 44).

La proposition de la Ville de Laval concernant les négociations avec les employés autres que les policiers et les pompiers

Afin de créer un contexte juridique qui incite les parties à négocier et à régler, et de façon à matérialiser les engagements du gouvernement à l'endroit des municipalités tout en respectant leur autonomie, Laval propose le système suivant :

1. Possibilité de commencer la négociation 90 jours avant l'expiration de la convention collective et obtention du droit de grève 90 jours après le début des négociations (statu quo par rapport à la situation actuelle);
2. À n'importe quel moment, conciliation à la demande de l'une ou l'autre des parties (statu quo), avec obligation de faire rapport dans un délai maximal de 60 jours, ou plus tôt si le conciliateur constate une impasse insurmontable, mais aussi avec une possibilité pour le

ministre d'accorder au maximum deux prolongations d'une durée maximale de 30 jours chacune;

3. En cas d'échec de la conciliation, possibilité pour l'une ou l'autre des parties de demander au ministre la nomination d'un mandataire spécial dont le mandat sera de trancher les points non résolus à l'intérieur d'un délai maximal de 60 jours;
4. Le mandataire spécial devrait tenir compte des mêmes principes qui guideront le CRD et Laval formule les mêmes observations, à savoir que le principe de l'équité interne doit prévaloir et que les deux critères relatifs à l'équité externe doivent être retirés.
5. Que la municipalité puisse accepter ou non les recommandations du mandataire spécial et qu'elle soit tenue de les accepter ou de les rejeter en bloc, auquel cas les recommandations du mandataire deviennent publiques.
6. Dans l'hypothèse où la municipalité rejette telles recommandations, la négociation reprend alors, jusqu'à conclusion d'une entente.

En vertu des principes édictés à l'article 1 du projet de loi n° 110, seule l'administration municipale a la légitimité d'accepter ou de refuser les recommandations du mandataire spécial. Cette approche respectueuse de l'autonomie municipale crée un équilibre qui tient compte de la responsabilité de l'administration municipale face à la population aussi bien que face à ses employés.

Advenant un refus, nous reconnaissons que la situation reviendrait alors au statu quo, en ce sens qu'il n'y aurait d'autre choix que de continuer à négocier dans un contexte désavantageux pour l'administration municipale. C'est précisément cette possibilité peu réjouissante qui amènerait l'administration municipale à réfléchir très sérieusement avant de rejeter les recommandations du mandataire spécial. Si elle estime que ces recommandations doivent être rejetées, elle devra l'expliquer à la population et c'est elle qui en subira le coût politique.

Le syndicat, pour sa part, sera incité à rechercher un règlement raisonnable, sachant qu'à défaut de règlement, un mandataire spécial dont les recommandations seraient encadrées principalement par le principe de l'équité interne pourrait être amené à trancher.

En présumant que la négociation durera 90 jours, la conciliation 60 jours pouvant être prolongée à 120 jours, et le mandat spécial à 60 jours, il s'écoulerait 270 jours entre le début des négociations et la remise des recommandations du mandataire spécial. Cette durée est plus que suffisante pour en arriver à une entente ou constater une impasse. D'autant plus que sur le fond, les conventions collectives changent peu d'une négociation à l'autre. Sur la vaste majorité des objets de négociation, on négocie des ajustements davantage que de réels changements. Il n'y a aucune raison pour que les négociations prennent davantage de temps.

Ces échéances raisonnables et fermes, jumelées avec le rééquilibrage des critères de décision discuté précédemment et l'évacuation du concept non défini de « circonstance exceptionnelle », créeront un cadre de négociation équilibré et limité dans le temps et grâce auquel les parties auront un réel incitatif à s'entendre. De plus, comme nous l'avons souligné pour les policiers et les pompiers, le fait de porter la durée minimale de la convention à 5 ans permettra à toutes les parties en cause de vivre dans un contexte de plus grande stabilité.

Enfin, nous suggérons fortement au gouvernement de revoir les mécanismes de détermination des services essentiels. En effet, trop souvent, ces dispositions du Code du travail sont utilisées dans un cadre stratégique qui dépasse largement la protection de la santé et la sécurité du public. De telles stratégies prolongent indument le processus de négociation, entraînant les effets perturbateurs sur les services publics décrits précédemment. Consciente que là n'est pas l'objet du projet de loi n° 110, Laval serait heureuse de pouvoir éventuellement partager ses préoccupations et ses solutions avec les représentants désignés du gouvernement.

CONCLUSION

Laval remercie le gouvernement pour ses efforts visant à aménager un cadre de négociation qui soit juste pour l'ensemble des parties prenantes et plus efficace que le cadre actuel.

Le cadre juridique doit inciter les parties à la négociation en prévoyant des délais raisonnables au terme desquels une autorité prendra une décision exécutoire.

Les critères décisionnels pour toute autorité extérieure à la municipalité doivent être encadrés sans ambiguïté par le principe de l'équité interne.

La durée des conventions collectives devrait être d'au minimum 5 ans et la durée des négociations ne devrait pas excéder 18 mois.

Laval insiste sur l'aspect complémentaire et indissociable de ces propositions. Tout en affirmant qu'une solution négociée sera toujours préférable à une solution imposée, Laval accepterait l'intervention d'une tierce partie (mandataire spécial) uniquement dans un cadre respectant son autonomie et dans la mesure où le critère de l'équité interne serait déterminant.