



**Confédération  
des syndicats nationaux**

Mémoire présenté par la  
Confédération des syndicats nationaux (CSN)

à la Commission de l'aménagement du territoire

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

Le 1<sup>er</sup> août 2016

Confédération des syndicats nationaux  
1601, avenue De Lorimier  
Montréal (Québec) H2K 4M5  
Tél. : 514 598-2271  
Télec. : 514 598-2052  
[www.csn.qc.ca](http://www.csn.qc.ca)

## Table des matières

|  |    |
|--|----|
| Avant-propos .....   | 5  |
| Introduction.....  | 7  |
| Une comparaison très discutable.....   | 9  |
| La négociation ne se limite pas uniquement à la rémunération.....                    | 13 |
| Et qu'en est-il des conflits de travail?.....  | 14 |
| Plus de 1 000 réalités, un seul carcan .....   | 15 |
| Et si le projet de loi était maintenu .....  | 15 |
| Apparence d'impartialité et perte de crédibilité<br>du processus de négociation..... | 15 |
| La nébuleuse du mandataire spécial .....   | 17 |
| Et comment éviter cette nomination?.....   | 17 |
| La négociation, un dialogue qui ne peut être ni précipité ni bâclé .....             | 19 |
| Principes directeurs superflus.....  | 20 |
| Durée des conventions collectives .....  | 20 |
| Application et prévisibilité des relations de travail.....                           | 21 |
| Conclusion .....   | 23 |



## **Avant-propos**

La Confédération des syndicats nationaux (CSN) est une organisation syndicale composée de près de 2 000 syndicats. Elle regroupe plus de 325 000 travailleuses et travailleurs réunis sur une base sectorielle ou professionnelle dans huit fédérations, ainsi que sur une base régionale dans treize conseils centraux, principalement sur le territoire du Québec.

La Fédération des employées et employés de services publics – CSN (FEESP-CSN) représente 11 200 travailleuses et travailleurs des municipalités répartis dans plus de 188 syndicats au Québec. Tout comme les autres fédérations affiliées à la CSN, la FEESP a la responsabilité des services directs et connexes à la négociation. Elle fournit aux syndicats affiliés des services professionnels en matière de négociation et d'application de convention collective. Les griefs et les régimes de retraite en sont des éléments majeurs. En bref, la FEESP a un rôle à jouer en matière de relations de travail pour tous ses membres, incluant celles et ceux qui travaillent dans le secteur municipal.

La CSN remercie la Commission de l'aménagement du territoire de lui permettre de prendre part aux auditions publiques concernant le projet de loi n° 110, Loi concernant le régime de négociation des conventions collectives et de règlement des différends dans le secteur municipal.



## Introduction

Le 10 juin dernier, le gouvernement libéral, par l'intermédiaire du ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, Martin Coiteux, a déposé le projet de loi n° 110, Loi concernant le régime de négociation des conventions collectives et de règlement des différends dans le secteur municipal. Ce projet de loi était attendu depuis la mise en vigueur de l'Accord de partenariat avec les municipalités pour la période 2016–2019 conclu entre le gouvernement, la Fédération québécoise des municipalités, l'Union des municipalités du Québec, la Ville de Montréal et la Ville de Québec à la fin de l'année 2015.

Ce projet de loi est présenté comme un instrument visant à équilibrer le rapport de force entre les municipalités et leurs salarié-es. Comme nous le démontrerons, cette perception de déséquilibre n'est pas le reflet des relations de travail dans ce secteur. En ce sens, nos commentaires visent principalement le Chapitre III – Dispositions applicables à d'autres salariés.

Si le projet de loi est adopté tel quel, il risque de déresponsabiliser les administrations municipales en matière de relations de travail et d'ouvrir la porte à l'adoption de lois spéciales qui auront des répercussions négatives sur les conditions de travail des salarié-es syndiqués du secteur municipal qui, faut-il le rappeler, font toujours partie de la classe moyenne. Si le gouvernement n'a pas accordé aux municipalités le droit de lock-out, il semble toutefois déterminé, comme en fait foi le projet de loi, à brimer le droit de négociation sous un prétexte.

Dès 1898, la Cour suprême du Canada a reconnu la liberté d'action collective des travailleurs en statuant que cette forme de regroupement n'était plus une coalition criminelle<sup>1</sup>. L'État a par la suite décidé d'intervenir positivement et a établi une structure de droits et d'obligations. Le régime des rapports collectifs a introduit en milieu du travail les idéaux des régimes démocratiques (libertés d'association, de réunion et d'expression) pour protéger les droits individuels et collectifs des travailleuses et des travailleurs (protection de l'emploi contre l'arbitraire, sécurité de la personne sur le lieu de travail, conditions de travail décentes, accessibilité à la justice du travail, etc.). Plus récemment, et en phase avec les engagements internationaux du Canada<sup>2</sup>, la Cour suprême du Canada a non seulement réitéré l'importance du droit d'association, mais en a aussi décliné ses composantes fondamentales. Ces dernières sont protégées par les chartes canadienne et québécoise des droits et libertés, notamment le droit de grève, le droit à un processus de négociation sans entrave substantielle de l'État et le droit d'association permettant un certain rééquilibre du rapport de force en présence afin que les parties soient à armes plus égales<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Perreault c. Gauthier, (1898) 28 R.C.S. 241, p. 244.

<sup>2</sup> Rappelons notamment la Convention (n° 87) concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 68 R.T.N.U. 17, la Charte de l'Organisation des États américains, R.T. Can. 1990 n° 23, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 999 R.T.N.U. 171 (*PIDCP*) et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels 993 R.T.N.U. 3.

<sup>3</sup> Voir notamment *Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan*, 2015 CSC 4 [2015] 1 R.C.S. 245; *Association de la police montée de l'Ontario c. Canada (Procureur général)* [2015] 1 RCS 3, 2015 CSC 1, *Health Services and Support – Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, 2007 CSC 27 (CanLII) [2007] 2 R.C.S. 391; *Ontario (Procureur général) c. Fraser*, 2011 CSC 20 (CanLII) [2011] 2 R.C.S. 3.

C'est contre ces idéaux fondamentaux qui consolident notre société que se déploient les tenants et aboutissants de ce projet de loi. Sous le vernis d'une loi facilitant le règlement des différends, le projet de loi n° 110 pave une voie de contournement à la libre négociation et au droit d'association, et ce, en limitant dans le temps la négociation, en définissant certains paramètres et en donnant la possibilité de nommer un mandataire spécial, « si des circonstances exceptionnelles le justifient », qui pourrait recommander au gouvernement l'imposition des conditions de travail.

Bref, le projet de loi n° 110 réduit les relations de travail et les négociations de conventions collectives à deux points de référence : le règlement des négociations le plus rapidement possible et la question salariale. Ce n'est donc pas un hasard si le chiffre avancé par l'Institut de la statistique du Québec dépeignant le retard de 39,5 %<sup>4</sup> en matière de rémunération pour les employé-es du secteur public par rapport à ceux du secteur municipal s'est imposé dans le débat. Ce chiffre doit être utilisé avec précaution, car les éléments sur lesquels il s'appuie ne permettent pas de faire une comparaison juste.

Par ailleurs, ce secteur est loin d'être homogène : la réalité du quotidien des employé-es municipaux de la Ville de Percé diffère de celle des employé-es de la Ville de Montréal.

La CSN est donc d'avis que ce projet de loi, dans sa forme actuelle, doit être retiré, car il ne vise qu'à limiter le droit de négocier des travailleuses et des travailleurs du secteur municipal.

---

<sup>4</sup> Institut de la statistique du Québec, *Rémunération des salariés. État et évolution comparés 2015*, Québec, novembre 2015. [[www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/travail-remuneration/remuneration-salaries-2015.pdf](http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/travail-remuneration/remuneration-salaries-2015.pdf)]



## Une comparaison très discutable

Différents commentateurs et intervenants du monde municipal utilisent une étude produite par l'Institut de la statistique du Québec pour dénoncer que les salarié-es municipaux au Québec bénéficieraient d'une « rémunération globale de 39,5 % plus élevée par rapport à un emploi similaire dans l'administration publique provinciale<sup>5</sup>. » Force est de constater que ce chiffre s'est imposé dans le débat public. L'Union des municipalités du Québec (UMQ) a utilisé cette statistique pour réclamer le droit de décréter les conditions de travail des salarié-es municipaux.

D'entrée de jeu, il faut préciser que l'estimation des écarts de rémunération entre différents groupes appartenant à des employeurs différents n'est pas un exercice facile. L'écart de 39,5 % abondamment utilisé dans le débat public provient de l'Institut de la Statistique du Québec (ISQ), plus spécifiquement de l'étude *Rémunération des salariés. État et évolution comparés 2015*<sup>6</sup>.

Quelques points méthodologiques doivent être mentionnés. D'abord, l'enquête de l'ISQ propose une comparaison de la rémunération globale des employé-es de l'administration québécoise couverts par une convention collective avec celle des autres salarié-es québécois. Seules les administrations municipales comptant 25 000 habitants et plus ont été retenues. Cet aspect est majeur, d'autant plus que la rémunération globale dans les villes de grande taille telles que Montréal et Québec n'a rien à voir avec celle des petites municipalités telles que Percé ou Huntingdon. On peut donc supposer que la rémunération du monde municipal est en partie surestimée en raison de ce choix méthodologique.

De plus, l'étude est réalisée sur la base d'emplois repères, soit un certain nombre d'emplois qui ont un équivalent dans les secteurs de comparaison, dont le monde municipal. Plus spécifiquement, « un emploi repère est défini comme un emploi représentatif, facilement identifiable, dont le contenu est relativement stable et qui se retrouve dans les organisations du marché du travail<sup>7</sup>. »

Par ailleurs, l'étude de l'ISQ porte exclusivement sur les emplois repères à temps plein avec une contrepartie directe et pertinente sur le marché du travail québécois. Sont exclus les emplois non syndiqués, les emplois occasionnels et les emplois permanents à temps partiel. Plusieurs catégories d'emplois à temps plein sont aussi écartées, car elles n'ont pas de contrepartie significative dans le secteur privé, c'est le cas notamment des enseignants et des infirmières. A contrario, des emplois dans le secteur privé ou dans le monde municipal qui n'ont pas d'équivalent dans le secteur public sont aussi exclus.

---

<sup>5</sup> UMQ, *Révision du cadre des relations du travail. Pour un rapport de force mieux équilibré*, 2016. [old.umq.qc.ca/uploads/files/content/revision-cadre-relations-travail-pour-rapport-force-22fev16.pdf]

<sup>6</sup> Institut de la statistique du Québec, *Rémunération des salariés. État et évolution comparés 2015*, Québec, novembre 2015. [www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/travail-remuneration/remuneration-salaries-2015.pdf]

<sup>7</sup> Institut de la statistique du Québec, *Regard sur la comparaison de la rémunération des employés de l'administration québécoise*, novembre 2015, p. 2. [www.bdso.gouv.qc.ca/docs-ken/multimedia/PB01680FR\_compar\_remuneration\_2015H00F01.pdf]

Comme l'indique le tableau 1, l'étude de l'ISQ est loin de couvrir l'ensemble de la main-d'œuvre de l'administration québécoise. D'un effectif totalisant plus de 414 000 emplois, l'enquête n'en retient que 69 880 aux fins de comparaison, soit 16,9 %. Ainsi, moins d'un emploi sur cinq de l'administration québécoise a fait l'objet d'une comparaison. Parallèlement, il est impossible de connaître la proportion des emplois des administrations municipales ayant fait l'objet d'une comparaison.

**Tableau 1 : Population de référence pour la comparaison<sup>1</sup>**

|   | <b>Effectif</b> | <b>Proportion de l'effectif total</b> |
|---|-----------------|---------------------------------------|
|   | <i>Nombre</i>   | <i>%</i>                              |
| Administration québécoise (excluant les cadres)   | 414 062         | 100,0                                 |
| Emplois non syndiqués <sup>2</sup>  | -2 323          | 0,6                                   |
| Emplois occasionnels  | -99 944         | 24,1                                  |
| Emplois réguliers à temps partiel   | -66 231         | 16,0                                  |
| Emplois réguliers à temps plein   | 245 564         | 59,3                                  |
| Emplois sans contrepartie <sup>3</sup>  | -175 550        | 42,4                                  |
| Emplois réguliers à temps plein avec contrepartie directe et pertinente (visés par la comparaison)  | 70 014          | 16,9                                  |
| Emplois avec contrepartie dans les secteurs non enquêtés <sup>4</sup>   | -134            | 0,03                                  |
| <b>Emplois pouvant faire partie de la comparaison</b>   | <b>69 880</b>   | <b>16,9</b>                           |
| <sup>1.</sup> Période du 1 <sup>er</sup> juillet 2013 au 30 juin 2014.<br><sup>2.</sup> Les emplois non syndiqués qui font l'objet d'une exclusion sont: conseiller en gestion des ressources humaines, agent du vérificateur général, secrétaire principale, aumônier, médiateur et conciliateur, procureur aux poursuites criminelles et pénales, tous de la fonction publique, et agent de la gestion du personnel, de la santé et des services sociaux.<br><sup>3.</sup> Les emplois sans contrepartie sont des emplois qui n'ont pas de comparables directs et pertinents dans le marché des autres salariés québécois ou qui ne sont pas facilement identifiables.<br><sup>4.</sup> Le secteur de l'agriculture et les services qui y sont reliés, le secteur de l'exploitation forestière et des services forestiers, celui de la pêche et du piégeage ainsi que celui de la construction ne sont pas enquêtés dans le cadre de l' <i>Enquête sur la rémunération globale</i> au Québec (ERG). |                 |                                       |

Enfin, la comparaison ne vise que les emplois à temps plein. Comme illustré au tableau 2, la portion des effectifs couverts par la comparaison est de 28,4 % de l'effectif total. Ce pourcentage est toutefois variable selon la catégorie d'emplois, passant de 25,3 % pour les professionnels à près de 100 % pour les ouvriers.

**Tableau 2 : Répartition de l'effectif rattaché aux emplois repères et de l'effectif de l'administration québécoise<sup>1</sup>, selon les catégories d'emplois**

| Catégories d'emplois   | Effectif emplois repères | Effectif total administration québécoise | Effectif couvert par la comparaison |
|--|--------------------------|--|-------------------------------------|
|  | <i>Nombre</i>            |  | <i>%</i>                            |
| Professionnels   | 9 990                    | 39 405                                   | 25,3                                |
| Techniciens  | 17 997                   | 41 729                                   | 43,1                                |
| Employés de bureau <sup>2</sup>  | 26 042                   | 37 185                                   | 70,0                                |
| Ouvriers   | 3 908                    | 3 953                                    | 98,9                                |
| Employés de service  | 11 942                   | 16 048                                   | 74,4                                |
| Autres employés <sup>3</sup>   | ...                      | 107 244                                  | ...                                 |
| <b>Total</b>   | <b>69 880</b>            | <b>245 564</b>                           | <b>28,4</b>                         |
| Emplois sans contrepartie de toutes catégories   | ...                      | 175 684                                  | ...                                 |
| <b>Emplois pouvant être comparés</b>   | <b>69 880</b>            | <b>69 880</b>                            | <b>100,0</b>                        |
| <p>1. L'effectif couvre les employés réguliers à temps plein (période du 1<sup>er</sup> juillet 2013 au 30 juin 2014).</p> <p>2. Lorsqu'ils sont appariés à des emplois repères, les corps d'emplois de la catégorie « Assistants techniciens » de l'administration québécoise sont considérés comme faisant partie de la catégorie « Employés de bureau ».</p> <p>3. Les autres employés comprennent les enseignants, les agents de la paix et toutes les catégories d'infirmières.</p> |                          |  |                                     |

Source : Secrétariat du Conseil du trésor, *Système d'information sur la rémunération*. Tiré de : Institut de la statistique du Québec, *Rémunération des salariés. État et évolution comparés 2015*, Québec, novembre 2015, p. 33. [www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/travail-remuneration/remuneration-salaries-2015.pdf]

Le fait que l'enquête de l'ISQ couvre une portion restreinte de l'ensemble de l'effectif de l'administration québécoise n'est guère surprenant. C'est le résultat d'un exercice qui cherche à comparer des comparables. Cela indique aussi que l'on doit faire preuve de prudence dans l'analyse des résultats et des conclusions. D'une part, des catégories d'emplois sont retirées de l'enquête (infirmières, enseignants ainsi que brigadiers scolaires); d'autre part, on ne sait pas quelle proportion des emplois dans les administrations municipales est couverte par l'enquête.

Ainsi, il serait plus exact de déclarer que l'étude de l'ISQ estime que 16,9 % des employés de l'administration publique québécoise ont un retard salarial de 18,8 % et un écart de rémunération globale de 39,5 % avec un pourcentage inconnu d'employés des municipalités de plus de 25 000 habitants. On est loin ici de l'affirmation voulant que l'ensemble des employés municipaux jouisse d'une rémunération largement supérieure aux employés de l'administration publique québécoise.

Par ailleurs, rien ne permet de prétendre que l'écart estimé par l'enquête de l'ISQ démontre que les salarié-es municipaux sont trop payés. Sachant que les salarié-es du secteur public ont connu des gels de salaire et que leur rémunération n'a pas toujours suivi l'inflation, on peut difficilement soutenir cette interprétation des résultats de l'étude de l'ISQ. L'inverse est plus probable : ce sont les salarié-es du secteur public qui accusent un important retard. Et ce retard, comme l'étude de l'ISQ l'indique, n'est pas seulement avec le monde municipal, mais aussi avec le secteur privé syndiqué.

L'étude de l'ISQ surestime la rémunération du monde municipal sachant que les villes de petite taille (moins de 25 000 habitants donc 1 089 municipalités locales, soit 96 % des municipalités) sont exclues et que la rémunération dans les grandes villes comme Montréal est plus élevée que dans les villes de taille moyenne. Une autre étude de l'ISQ, réalisée en 2012, montrait d'ailleurs que la rémunération globale des salarié-es des municipalités de 100 000 habitants et plus est supérieure à celle des municipalités de 25 000 à 99 999 habitants pour une majorité d'emplois.

Une part appréciable de l'écart de rémunération constaté proviendrait des coûts des régimes de retraite. Il faudrait pousser un peu plus cette analyse, d'autant plus que l'entrée en vigueur de la loi 15, Loi favorisant la santé financière et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal, et les négociations en cours sur les régimes de retraite ont et auront des répercussions considérables sur les coûts des régimes de retraite pour les municipalités. Cela aura certainement une incidence sur les écarts de rémunération globale estimés dans l'étude de l'ISQ de 2015.

En effet, parmi les 28 régimes de retraite couverts par la loi 15 et auxquels sont assujettis les membres de syndicats CSN, nous évaluons que la perte de droit à des prestations accumulées avant le 1<sup>er</sup> janvier 2014 pourrait aller jusqu'à 11 % de la valeur des rentes<sup>8</sup>. Dans les faits, cela veut dire que plusieurs salarié-es ont dû retarder leur retraite – parfois de plusieurs années – afin d'atteindre leur objectif de remplacement de revenu, affectant grandement leur vie personnelle.

De surcroît, la loi 15 aura pour effet de réduire pour le futur la rémunération globale des salarié-es : en limitant les droits cumulables dans leur régime de retraite pour une majorité d'entre eux à 18 % de la valeur de leur masse salariale; en leur imposant le paiement de 50 % de la cotisation courante du régime; en leur transférant la moitié des risques liés au financement des caisses de retraite et en dénaturant ainsi l'objectif du salariat à la retraite. De façon conservatrice<sup>9</sup> et sans tenir compte des conséquences du partage de la cotisation

---

<sup>8</sup> Selon les calculs effectués avec les données disponibles au 29 avril 2016 dans le *Rapport d'expertise – Requête introductive d'instance en jugement déclaratoire -500-17-086764-159*, BAC, Clairevue, actuaires conseillers, déposé en preuve au dossier de la Cour supérieure dans le recours du même numéro.

<sup>9</sup> Ces pertes ne tiennent pas compte des pertes additionnelles de prestations qui pourront résulter du désir de limiter le taux de cotisation des participants à un niveau inférieur au plafond imposé par la loi, en raison de contraintes pouvant légitimement être reconnues aux fins des négociations quant au niveau maximum jugé acceptable par les participants. Voir à cet effet le Rapport d'expertise précédemment mentionné en note 8.

d'équilibre<sup>10</sup>, les reculs de rémunération globale imposés par la loi 15 après le 31 décembre 2013<sup>11</sup> pour les travailleuses et les travailleurs, membres de syndicats CSN, pourraient s'élever jusqu'à 9 % dans les pires scénarios<sup>12</sup>.

Même si une étude exhaustive démontrait un écart favorable pour les salarié-es municipaux, nous devrions plutôt retenir la faiblesse des salaires versés dans la fonction publique québécoise. Sinon, les deux groupes se retrouveraient perdants. Ainsi, l'écart de 39,5 % souligné par l'ISQ doit être utilisé avec beaucoup de réserve.

## **La négociation ne se limite pas uniquement à la rémunération**

Rappelons que la libre négociation entre les syndicats et les employeurs n'a pas pour seul objectif les questions de rémunération. L'organisation du travail est un élément crucial. Parmi les enjeux, notons la santé et la sécurité des travailleuses et des travailleurs. Or, nous savons qu'une mauvaise organisation du travail aura comme incidence de diminuer l'efficacité du milieu de travail et, selon une étude de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), de causer un stress professionnel.

« Les résultats de recherche montrent que le type de travail le plus stressant est celui dans lequel on valorise des exigences et des pressions excessives ne correspondant pas aux connaissances et aux capacités des travailleurs et où ceux-ci ont peu de possibilités d'exercer un quelconque choix ou contrôle [...]. Plus les exigences et les pressions professionnelles sont adaptées aux connaissances et aux capacités des travailleurs et moins ceux-ci sont exposés au stress.<sup>13</sup> »

Bref, le stress en milieu de travail est un enjeu de santé (physique et psychologique). La possibilité pour les travailleuses et les travailleurs d'avoir leur mot à dire sur l'organisation du travail est intimement liée à leur bien-être. Les discussions à ce sujet doivent tenir compte des objectifs et des attentes des parties et, reconnaissons-le, prennent un certain temps.

Or, le projet de loi n° 110 est une entrave au dialogue nécessaire en vue d'améliorer l'organisation du travail. La plupart des conflits de travail au cours des 20 dernières années ont pour fondement un différend en matière d'organisation du travail et non en raison d'une question salariale.

---

<sup>10</sup> Les effets du partage de la cotisation d'équilibre varieront en fonction des déficits actuariels constatés dans le futur pour le service postérieur au 31 décembre 2013.

<sup>11</sup> Cette échéance peut être reportée au 31 décembre 2014 si les parties pouvaient reporter la restructuration du régime aux fins de la loi 15.

<sup>12</sup> Voir les analyses au soutien de cette évaluation au Rapport d'expertise précédemment mentionné en note 8.

<sup>13</sup> Leka, Stavriykam, Griffiths, Amanda et Cox, Tom. *Organisation du travail et stress : Approches systémiques du problème à l'intention des employeurs, des cadres dirigeants et des représentants syndicaux, Note sur la protection de la santé des travailleurs*, Organisation mondiale de la santé, 2004. [[www.who.int/occupational\\_health/publications/en/pwh3f.pdf?ua=1](http://www.who.int/occupational_health/publications/en/pwh3f.pdf?ua=1)]

## **Et qu'en est-il des conflits de travail?**

Une lecture attentive du projet de loi n° 110 nous fait comprendre qu'il a été rédigé en vue de limiter les conflits de travail dans le secteur municipal.

En effet, il est stipulé dans le projet de loi que le mandataire spécial doit être appelé pour régler tous les différends parce que « la subsistance du différend risque sérieusement de compromettre la prestation de services publics ». Une telle clause, justifiée par un tel argument, est rédigée pour empêcher l'émergence des conflits de travail et, plus particulièrement, pour limiter le droit de grève des travailleuses et des travailleurs lorsque les négociations sont dans une impasse.

D'une part, il y a un déplacement au plan conceptuel. Il va de soi que le droit de grève est limité pour les travailleuses et les travailleurs qui offrent des services publics essentiels. C'est le cas, par exemple, pour les policiers ou les pompiers. Par contre, si nous reconnaissons l'importance fondamentale des services publics dans une société comme la nôtre, il ne va pas de soi que tous les services répondent à la notion de services essentiels telle qu'elle est définie dans le Code du travail. En effet, un service essentiel est celui qui est nécessaire pour ne pas mettre en « danger la santé ou la sécurité publique.<sup>14</sup>» Dans ce contexte, il est inacceptable de définir tous les services publics comme étant des services essentiels dans l'objectif de limiter le droit de grève en cas de différends.

D'autre part, adopter une loi qui limite les conflits de travail et le droit de grève à l'ensemble des salarié-es du secteur municipal est un acte politique exagéré puisqu'une majorité de conventions collectives sont signées sans qu'il n'y ait un conflit de travail. Depuis l'an 2000, sur les 539 conventions collectives signées par les 188 syndicats CSN réunissant 11 200 travailleuses et travailleurs du secteur municipal au Québec, il y a eu 19 conflits de travail. Seulement 3,5 % des négociations de conventions collectives dans ce secteur ont mené à des conflits de travail sur une période de 16 ans. Plus encore, on comptabilise dans ces conflits de travail une grève de trois jours et une autre d'une seule journée. On peut donc parler sans contredit d'une période de paix industrielle.

En prenant les faits sociaux, il n'est pas justifiable d'encadrer les travailleuses et les travailleurs du secteur municipal sur le plan politique par un projet de loi qui empêche la libre négociation et qui mine le droit de grève alors que nous vivons dans une période de paix industrielle. L'adoption d'un tel projet de loi nuirait à cette paix au nom de préjugés et non en se basant sur des faits sociaux. Tout comme un gouvernement ne peut décréter de manière légitime un état d'urgence dans une période de stabilité, il ne peut adopter une loi spéciale encadrant les relations de travail dans un secteur en période de paix industrielle.

---

<sup>14</sup> Code du travail, RLRQ c C-27. [<http://canlii.ca/t/1b4l>]

La CSN soutient donc qu'il n'y a pas de raison de soustraire les travailleuses et les travailleurs du cadre général des relations de travail et de les soumettre à un cadre basé sur des phénomènes sociaux inexistantes.

### **Plus de 1 000 réalités, un seul carcan**

Au fil des ans, le gouvernement provincial est intervenu à plus d'une reprise pour sabrer les conditions de travail et la rémunération des travailleuses et des travailleurs du secteur municipal de façon unilatérale, univoque et sans tenir compte des multiples réalités des 1 134 municipalités du Québec.

Rappelons la loi 414 qui avait imposé indistinctement des coupes de 6 % de la masse salariale en 1998, et ce, sans égard à l'hétérogénéité de la capacité de payer des villes ou de la hauteur de la rémunération de leurs salarié-es. Ou encore la toute récente loi 15 qui met la hache dans leur régime de retraite, et ce, quelle que soit la santé financière de celui-ci. Aujourd'hui, le projet de loi n° 110 s'attaque aux outils de négociation et à la capacité des travailleuses et des travailleurs d'influer sur leurs conditions de travail.

Si nombre de mesures introduites par le présent projet de loi sont isolément critiquables, l'ensemble d'entre elles crée une œuvre inacceptable qui brise insidieusement l'équilibre du rapport de force entre les syndicats et les municipalités pour ces dernières.

#### **Recommandation 1**

Attendu que rien ne démontre qu'il y a présentement un déséquilibre en faveur des salarié-es du secteur municipal justifiant le projet de loi n° 110 ;

Attendu que nous traversons en ce moment une période paix industrielle;

La CSN réclame le maintien de l'actuel cadre des relations de travail dans le secteur municipal sous l'égide du Code du travail laissant ainsi aux parties le soin de trouver des solutions librement négociées.

### **Et si le projet de loi était maintenu**

Comme nous l'avons indiqué précédemment, le projet de loi comporte des éléments qui pourraient causer des préjudices graves au droit à la négociation. Pour éviter que cela se produise, des modifications doivent y être apportées.

### **Apparence d'impartialité et perte de crédibilité du processus de négociation**

Ce projet de loi crée un régime d'exception au Code du travail et aux relations de travail au Québec en déplaçant l'encadrement et la supervision des processus de négociation et d'arbitrage du secteur municipal vers une des parties intéressées au résultat des négociations, soit le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT). Le projet de loi lui confie, entre autres, la sélection et la nomination des arbitres de différends et des mandataires spéciaux ainsi que l'analyse de ce qui sera jugé comme des circonstances exceptionnelles nécessitant l'intervention d'un tel mandataire.

Quelles que soient les intentions de ce changement de compétence, les travailleuses et les travailleurs se poseront inévitablement et légitimement la question à savoir pourquoi le gouvernement a transféré la supervision des relations de travail à un ministère qui n'a ni expérience ni expertise en ce domaine. En quoi ce transfert est-il en mesure d'assurer de meilleures relations de travail? Pourquoi être parmi les seuls travailleurs de juridiction provinciale pour lesquels les relations de travail ne seront plus supervisées par le ministère spécialisé en la matière?

La mission du MAMOT est orientée vers l'administration et le développement des municipalités, des régions et de la métropole en favorisant une approche durable et intégrée pour les citoyens<sup>15</sup>. Ses objectifs sont donc en droite ligne avec les intérêts des municipalités et des contribuables, mais pas avec ceux des travailleuses et des travailleurs. Ni le mandat ni la spécialité du MAMOT ne sont d'assurer un équilibre du rapport de force entre des parties négociant une convention collective.

Les apparences nous permettent de conclure raisonnablement que ce transfert de compétence vers le MAMOT a pour but de changer le paradigme actuel sur lequel repose l'équilibre du rapport de force dans le secteur municipal.

Quelle sera alors la perception des travailleuses, des travailleurs et des syndicats si le MAMOT devient une partie intéressée au résultat des négociations en même temps qu'il aura le pouvoir de décider du moment où tous les moyens en vue de régler le différend auront prétendument été épuisés?

C'est pourquoi, depuis des décennies, il relève de la mission du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, avec son expertise indépendante, de favoriser l'atteinte de conditions de travail équitables et l'établissement de relations de travail harmonieuses<sup>16</sup>. Ce ministère a développé une expertise pour offrir un cadre aux relations de travail et choisir les personnes aptes à intervenir et à décider lorsque nécessaire du résultat des négociations. Il a pour mission d'assurer ainsi la protection du droit d'association en offrant un processus équilibré, indépendant de toute partie intéressée et où les travailleuses et les travailleurs ont un sentiment de pouvoir influencer sur le sort de leurs négociations.

Ainsi, toute intervention ou menace d'intervention du MAMOT dans la nomination d'un mandataire spécial ou dans le choix d'un arbitre sera inévitablement perçue, à tort ou à raison, comme une façon de favoriser les municipalités-employeurs. Les apparences nourriront le sentiment de suspicion des travailleuses et des travailleurs à l'égard du processus de négociation chapeauté par le MAMOT.

---

<sup>15</sup> Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, Présentation. [[www.mamrot.gouv.qc.ca/ministere/presentation/](http://www.mamrot.gouv.qc.ca/ministere/presentation/)] (consulté le 8 juillet 2016)

<sup>16</sup> Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, Mission. [[www.mess.gouv.qc.ca/ministere/mission.asp](http://www.mess.gouv.qc.ca/ministere/mission.asp)] (consulté le 8 juillet 2016)



Agissant comme une épée de Damoclès, ce pouvoir confié au MAMOT fragiliserait le rapport de force et rendrait le processus de négociation moins crédible. Le MAMOT ne pourrait pas démontrer son indépendance et ainsi rassurer les travailleuses et les travailleurs sur sa capacité à être impartial alors qu'il serait à la fois juge et partie intéressée.

### **Recommandation 2**

Attendu que la mission du MAMOT n'est pas dans la sphère des relations de travail et que ce dernier peut difficilement démontrer de l'impartialité dans le cadre d'une négociation entre les salarié-es et les municipalités;

La CSN recommande que le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale demeure le seul responsable de la négociation dans le secteur municipal, de la sélection et de la nomination des acteurs dudit processus ainsi que l'unique décideur de la nécessité d'interventions.

### **La nébuleuse du mandataire spécial**

La création d'un nouvel acteur dans les relations de travail dans le secteur municipal, aux fonctions imprécises, aux pouvoirs à peu près inexistantes, et de surcroît nommé par le MAMOT, plane comme une menace au-dessus des syndicats et n'est pas perçue comme un outil qui pourrait parfois leur être avantageux dans un équilibre du processus de négociation. Un mandataire spécial ayant une expertise reconnue « en relations de travail ou dans le domaine municipal ou économique » pourrait être appelé à faire des recommandations sur les conditions de travail des salarié-es. On aurait ainsi recours à un expert de l'extérieur qui ne pourrait connaître le milieu de travail aussi bien que celles et ceux qui y travaillent au quotidien, qui ne posséderait pas d'expertise en matière de relations de travail, mais qui aurait une incidence importante sur les travailleurs.

D'emblée, le fait que le projet de loi impose un mandataire – qui émettrait des recommandations sur les conditions de travail alors qu'il pourrait n'avoir aucune compétence en la matière – est en soi suffisant pour que les syndicats appréhendent une telle nomination. Or, la connaissance des relations de travail est généralement un critère retenu puisque tout spécialiste en cette matière sait qu'il doit tenir compte du milieu dans lequel il agit et de la réalité économique environnante.

Cependant, le fait que ce mandataire puisse posséder qu'une simple expérience d'analyse par une lorgnette économique ou d'affaires municipales est certainement une raison pour éviter l'intervention de cet émissaire; il est évident que les syndicats vont adopter une stratégie de négociation qui cherchera à éviter une telle nomination.

### **Et comment éviter cette nomination?**

Les critères devant guider le MAMOT pour déterminer le moment opportun d'une telle nomination sont pour le moins discutables. Le MAMOT étant juge et partie intéressée, pourra accéder à une demande lorsqu'il jugera que « tous les moyens en vue de régler le différend ont été épuisés et qu'à la lumière des circonstances exceptionnelles exposées par

la partie qui en fait la demande, la subsistance du différend risque sérieusement de compromettre la prestation de services publics».

En effet, toujours partie intéressée au résultat du processus de négociation dans l'optique de favoriser le développement et l'administration des municipalités, le MAMOT déterminerait aussi le moment où tous les moyens en vue de régler un différend ont été utilisés.

L'exposé des motifs justifiant l'intervention du MAMOT ne serait fait que par la partie demanderesse. Ainsi, celle-ci expliquerait unilatéralement sa perception des événements indiquant que la négociation est dans une impasse, et ce, sans l'obligation d'en informer l'autre partie. Ce procédé obscur va à l'encontre des principes de base de justice naturelle, soit du droit d'être informé et entendu, alors que l'autre partie pourrait dépeindre une toute autre situation.

Ce critère de « tous les moyens en vue de régler un différend » pave la voie au jugement de valeur du MAMOT sur les demandes formulées par les parties. Ce critère imprécis, qui peut prêter à interprétation, n'a rien pour rassurer les syndicats.

L'autre condition devant être remplie pour que le MAMOT nomme un mandataire spécial serait que la continuation des négociations compromette la prestation des services publics.

Alors, comment éviter la nomination du mandataire spécial choisi par le MAMOT? En ne faisant pas la grève. Un tel critère a donc pour effet de dissuader les travailleuses, les travailleurs et les syndicats de recourir à l'exercice de leur rapport de force, puisque la grève mène à une loi spéciale.

N'ayons pas peur des mots et prêtons foi à ceux du ministre : « L'Assemblée nationale pourra légiférer sur les conditions de travail. Ainsi, le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire pourra proposer aux parlementaires, dans certaines situations, sur la base du rapport du mandataire spécial, un projet de loi spécial qui déterminerait les conditions de travail<sup>17</sup>. » Bref, la présence du mandataire spécial a pour but de paver la voie à l'imposition de conditions de travail par voie législative dans des circonstances exceptionnelles. C'est donc dire que la nomination ou la menace de nomination du mandataire spécial est un prélude pour une loi spéciale.

L'existence d'une telle menace à peine voilée vient dans les faits rompre définitivement l'équilibre des négociations et miner l'exercice du droit de grève, puisque son évocation mènerait à la nomination d'un mandataire.

Si certaines municipalités réclamaient le droit de lock-out et de décret des conditions de travail, elles ont obtenu de l'Assemblée nationale que l'exercice du droit de grève soit

---

<sup>17</sup> Propos attribués au MAMOT le 15 juin 2016 dans un article de Denis Lessard, *La Presse*, 15 juin 2016, consulté le 8 juillet 2016. [[http://plus.lapresse.ca/screens/9113bca0-31f5-44d3-b860-8da79376b1e2%7C\\_0.html](http://plus.lapresse.ca/screens/9113bca0-31f5-44d3-b860-8da79376b1e2%7C_0.html)]

dissuasif et mène au décret des conditions de travail. L'objectif serait alors atteint pour les municipalités, mais par des moyens différents.

### **Recommandation 3**

Attendu que la nomination d'un mandataire spécial nuirait à l'équilibre des négociations entre les municipalités et les salarié-es;

La CSN recommande le retrait des articles portant sur le mandataire spécial.

### **La négociation, un dialogue qui ne peut être ni précipité ni bâclé**

Dans les relations de travail, la période de négociation collective est un moment privilégié où les parties patronale et syndicale cherchent à trouver des solutions communes à des problèmes différents qu'elles officialiseront dans un contrat collectif de travail. Les parties devront vivre avec le résultat de leurs pourparlers pendant toute la durée de la convention collective. L'organisation du travail, les catégories d'emplois, les nomenclatures de postes et les aménagements d'horaires sont quelques exemples des matières complexes nécessitant des dialogues prolongés et des périodes de réflexion pour trouver la voie de passage commune.

Si le temps est nécessaire pour faire évoluer les positions et les réflexions des parties, il l'est aussi pour permettre aux syndicats de consulter leurs membres.

L'imposition d'un médiateur après 120 jours de négociation et la menace du recours à un mandataire spécial lorsque le droit de grève est exercé sont des pressions indues sur les délais de négociation et perturbent l'équilibre actuel.

Il faut se questionner sur l'utilité d'un médiateur imposé aussi rapidement dans la négociation alors qu'il est sans pouvoir de convocation péremptoire.

De façon pratique, nous nous interrogeons sur l'utilité des 60 ou 90 jours de médiation, après six mois de négociation, si le fruit n'est pas mûr. Minimale, le médiateur devrait avoir des pouvoirs de convocation péremptoire à des rencontres de négociation et sa nomination ne devrait pas être automatique. Chaque négociation est un cas d'espèce où les outils doivent être disponibles, mais utilisés à bon escient. Au lieu d'un tel cadre rigide, nous croyons que la nomination d'un médiateur pourrait néanmoins être demandée par une seule des parties au moment qu'elle jugera opportun.

De la même manière, l'arbitre de différends joue souvent un rôle de médiateur et amène les parties à trouver elles-mêmes le plus grand nombre de solutions négociées. Il n'est pas utile d'imposer un carcan temporel de six mois pour entendre et rendre une décision alors que dans la réalité, les arbitres et les parties doivent aussi concilier leurs agendas.

#### **Recommandation 4**

Attendu que le carcan temporel proposé dans le projet de loi ne tient pas compte des conditions dans lesquelles se pratique la négociation;

La CSN recommande que le médiateur soit nommé de façon facultative à la demande d'une des parties et ait des pouvoirs de convocation péremptoire.

La CSN recommande aussi que l'arbitrage de différends ne soit pas encadré par un délai de six mois.

#### **Principes directeurs superflus**

Toute négociation s'articule nécessairement autour de certains grands principes dont le respect de l'équité salariale, la capacité de payer de l'employeur, la rétention du personnel, l'équité interne, les salaires comparables, les besoins de fonctionnement et la gestion des effectifs. La CSN se questionne sur la nécessité des articles 1 et 17 du projet de loi qui n'ajoutent rien aux critères guidant les parties dans leurs négociations ou les arbitres de différends lorsqu'ils jugent en équité. Le Code du travail prévoit déjà les balises de l'arbitre de différends :

« Pour rendre sa sentence, l'arbitre peut tenir compte, entre autres, des conditions de travail qui prévalent dans des entreprises semblables ou dans des circonstances similaires ainsi que des conditions de travail applicables aux autres salariés de l'entreprise ».

L'intervention législative n'apportera donc rien de plus aux pratiques actuelles.

Le seul critère de comparaison qui n'est pas particulièrement pertinent dans le secteur municipal est celui portant sur les politiques de rémunération et les majorations consenties dans les secteurs public et parapublic. Ce critère de comparaison salariale, externe au monde municipal, semble plutôt être une façon d'imposer des paramètres généraux de rémunération dans toutes les municipalités et permettant ainsi au gouvernement du Québec de dicter la marche à suivre, et ce, quelles que soient la réalité et la capacité de payer des municipalités alors que nous avons rappelé précédemment que c'est le secteur public qui accuse un retard salarial.

#### **Recommandation 5**

Attendu que l'introduction de critères devant guider l'arbitre de différends et le mandataire spécial par intervention législative est superflue;

La CSN recommande de retirer ces critères qui ne pourraient que nuire au processus de négociation.

#### **Durée des conventions collectives**

Le projet de loi prévoit que, dorénavant, les conventions collectives seront d'au moins cinq ans. Le cadre général des relations de travail permet déjà cette possibilité sauf lorsqu'il s'agit d'une première convention collective. D'ailleurs, bon nombre de nos syndicats ont des

conventions collectives dont la durée est de plus de trois ans compte tenu de la maturité de celles-ci. Sans en faire un enjeu majeur, nous croyons qu'il aurait été plus approprié de prévoir dans le projet de loi l'application des dispositions du Code du travail à l'égard de la durée des conventions collectives lorsqu'il s'agit d'une première convention collective.

#### **Recommandation 6**

La CSN recommande que la durée d'une première convention collective soit celle prévue au Code du travail.

### **Application et prévisibilité des relations de travail**

Finale­ment, les travailleuses et les travailleurs du secteur municipal ont subi, encore récemment, des reculs dans leurs conditions de travail imposés par la loi 15 et se sont fait imposer un tempo de négociation non désiré. Alors que plusieurs sont encore à l'œuvre afin de respecter les délais impartis par cette loi, le projet de loi à l'étude s'appliquerait rétroactivement au 10 juin 2016 et incidemment changerait le paradigme sur lequel repose la négociation collective sans autre avertissement.

Aucune urgence ne justifie une telle rétroactivité. On ne peut pas changer les règles du jeu en plein milieu d'une partie. Dans un ordre de stabilité juridique, on doit permettre aux parties d'entrevoir les changements à venir.

#### **Recommandation 7**

Attendu que le paradigme de négociation collective est déjà bouleversé par la loi 15;

La CSN recommande à ce que la loi s'applique aux conventions collectives dont la date d'échéance suit le jour de sa sanction.



## Conclusion

De la manière dont le projet de loi n° 110 est construit, il est difficile de ne pas y voir une action politique ressemblant au décret d'un état d'exception. Un souverain décrète un état d'exception dans des circonstances exceptionnelles, en cas de déséquilibre important qui ne peut pas être ramené à l'ordre par les outils et moyens normaux. Pourtant, le contexte social, politique et économique du secteur municipal n'a rien de déséquilibré. Il n'y a pas lieu de décréter un état d'exception.

Ce projet de loi dénature le processus de négociation, notamment en transférant d'importantes compétences d'encadrement des relations de travail au MAMOT. Or, le droit d'association protège le droit à un véritable processus de négociation sans entrave substantielle. La menace d'immixtion d'une partie intéressée qui détient le pouvoir de juger de l'état des négociations, lorsque la grève est exercée, comme *de facto*, d'en décréter le résultat par le biais d'une loi spéciale, trace le chemin à une telle entrave.

De surcroît, en liant la nomination potentielle d'un mandataire spécial comme conséquence à l'exercice du droit de grève, le projet de loi a pour effet de restreindre un droit fondamental déjà fortement limité par les dispositions du Code du travail qui imposent le maintien des services essentiels dans le secteur municipal.

Pourtant, les travailleuses et les travailleurs du secteur municipal ont le droit, comme tous les autres travailleurs, d'avoir le sentiment de pouvoir influencer sur le résultat de la négociation de leurs conditions de travail. En déséquilibrant le rapport de force par la voie du présent projet de loi en faveur des employeurs, et ce, après avoir imposé des reculs importants à la rémunération des salarié-es par l'entremise de la loi n° 15, c'est la capacité des syndicats d'accomplir leur raison d'être qui est attaquée, soit de permettre aux travailleuses et aux travailleurs de conserver leur dignité en améliorant leur sort.

Contre le préjugé selon lequel les travailleuses et les travailleurs du secteur municipal ont un rapport de force démesuré en raison de leur rémunération trop élevée, nous soulignons que c'est plutôt les femmes et les hommes qui œuvrent dans les secteurs public et parapublic qui ont un retard en cette matière.

L'adoption du projet de loi tel que rédigé imposera un carcan qui nuira inévitablement au maintien et au développement de bonnes relations de travail. Cette situation aura des répercussions sur le climat de travail, sur la productivité et sur les services rendus. Elle risque aussi de cautionner les municipalités qui veulent se décharger de leurs responsabilités d'employeurs en laissant au gouvernement le soin de déterminer les conditions de travail de leurs salarié-es, par l'adoption d'un décret.

La CSN invite donc le gouvernement à ne pas adopter ce projet de loi dans sa forme actuelle. Elle souhaite également que le gouvernement maintienne les outils qui permettent la négociation et le dialogue qui sont, au bout du compte, les conditions d'une société démocratique, juste et équitable.