

**Position de la
Centrale des syndicats démocratiques
sur le projet de loi 124**

***Loi modifiant la Loi sur l'organisation territoriale
et d'autres dispositions législatives***

**présenté à
la Commission de l'aménagement du territoire**



Centrale des syndicats démocratiques

2 juin 2000



Présentation

La Centrale des syndicats démocratiques représente quelque 59 700 membres et elle compte près de 400 syndicats affiliés, tantôt regroupés en fédérations, tantôt en secteurs réunis.

Les membres de la CSD oeuvrent dans l'ensemble des secteurs d'activité économique du Québec, sauf la fonction publique québécoise et fédérale. La CSD compte 25 syndicats dans le secteur municipal et elle est présente dans une trentaine de municipalités du Québec.

Introduction

La ministre des Affaires municipales et de la Métropole, Madame Louise Harel, a présenté à l'Assemblée nationale, le 11 mai dernier, le projet de loi 124 qui modifie substantiellement la *Loi sur l'organisation territoriale municipale* (L.R.Q., chapitre O-9), et qui suspend aussi certaines dispositions du *Code du travail* et de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* (R-15.1). Le chapitre des relations de travail de ce projet de loi est inacceptable pour la CSD parce qu'il remet en cause le droit de négocier, la liberté de choisir son association et le pluralisme syndical dans le monde municipal.

Mais, d'abord, il importe de signaler que la précipitation avec laquelle le gouvernement veut agir dans ce dossier sème des doutes sérieux quant aux véritables intentions du gouvernement. Les consultations que nous avons menées auprès de nos membres nous ont permis de constater qu'il est loin d'y avoir unanimité sur la nécessité de procéder à des fusions municipales puisque les gens se posent beaucoup de questions, entre autres, sur l'efficacité potentielle des futures méga-structures proposées dans le projet de loi. Par contre, le chapitre des relations de travail, lui, fait l'unanimité et tous ceux qui se sont exprimés sont contre le nouveau processus élaboré dans le projet de loi.

La fusion de municipalités ne nécessite pas la fusion des unités de négociation

Nos membres nous disent que peut-être, et seulement peut-être, les fusions municipales sont justifiées. Par contre, le gouvernement ne démontre en rien en quoi les fusions d'accréditation, elles, le seraient. De plus, nos membres se demandent pourquoi le projet de loi présuppose qu'il y aura des problèmes insurmontables à appliquer des conventions collectives différentes suite aux fusions de municipalités.

Plutôt que de présupposer qu'il y aura tant de problèmes qu'il faille élaborer une procédure exceptionnelle et expéditive, nos membres croient fermement que le gouvernement, s'il tirait les justes leçons des fusions de municipalités qui ont eu lieu jusqu'à maintenant, devrait présupposer que les dispositions du Code du travail suffiront à la tâche, même là où des problèmes insurmontables se présenteront. En effet, dans les fusions de municipalités précédentes, sans qu'on adopte de procédure exceptionnelle, le chaos ne s'est jamais installé, les choses se sont déroulées rondement. Faut-il rappeler que, dans la plupart des cas, les opposants les plus farouches aux fusions de municipalités ne sont pas les employés, fussent-ils syndiqués, mais bien les élus municipaux ?

Pourquoi aujourd'hui renverser l'ordre des choses et miser sur le fait que le pire va survenir pour court-circuiter les procédures habituelles dans les cas de fusions d'entreprises ? Pourquoi, aujourd'hui, mettre tant d'emphase sur une procédure exceptionnelle qu'elle



occupe près de la moitié d'un projet de loi censé avoir pour objectif premier de « *favoriser le regroupement de territoires de municipalités locales* » (p. 2 du projet de loi) ?

Pourtant, lors des fusions de municipalités survenues jusqu'à ce jour, les parties ont eu le temps voulu pour s'entendre et rien ne liait la fusion de municipalités à la fusion d'unités de négociation.

Aujourd'hui, on voudrait changer les règles du jeu puisque le projet de loi 124 contient des dispositions qui visent à court-circuiter le *Code du travail* qui prévoit qu'à moins de difficultés d'application, les unités d'accréditation restent telles qu'elles étaient avant une fusion. En effet, l'article 3 du projet de loi ajoute l'article 176.1 à la *Loi sur l'organisation territoriale municipale* et cet article stipule que le « *les dispositions du Code du travail s'appliquent, compte tenu des adaptations nécessaires, dans la mesure où elles ne sont pas inconciliables avec celles du présent chapitre* ».

Pour nos syndiqués, le projet de loi ne présente aucune raison valable qui justifierait la fusion forcée d'accréditations. Le premier effet inacceptable de ces fusions est l'harmonisation des conditions de travail jusqu'alors développées selon les priorités propres à chaque groupe de salariés. De surcroît, on contraindrait des employés, n'en ayant aucunement l'intention, à adhérer à une nouvelle organisation syndicale. Les délégués syndicaux de la CSD nous ont réaffirmé, pas plus tard que le 12 mai dernier, que jamais ils ne voudraient courir le risque de changer d'allégeance syndicale par défaut, c'est-à-dire, dans ce cas-ci, en étant rendus minoritaires par un découpage territorial arbitraire.

Visa le noir tua le blanc

Le gouvernement dit viser à « *faciliter le règlement de difficultés relatives à l'application simultanée de conditions de travail différentes pour des groupes de salariés de municipalités qui ont cessé d'exister lors d'un regroupement ou d'une annexion totale* » (p. 2 du projet de loi). Or, pour faciliter la tâche des gestionnaires de ressources humaines des municipalités concernées, le gouvernement s'apprête à imposer une façon de faire les fusions qui risque de faire paraître les problèmes d'application de conventions collectives différentes bien pâles par rapport aux problèmes créés par la remise en cause des conditions de travail et de l'identité syndicale que les salariés se sont donnés.

La CSD n'a jamais été partisane de la manière forte pour procéder à des fusions parce que des décisions imposées par la force créent toujours du ressentiment. Et ce ressentiment ne doit pas être interprété comme de la peur du changement, mais bien comme une réaction tout ce qu'il y a de plus normale face à une situation où les principaux intéressés ne peuvent décider de rien. Ce seul ressentiment est suffisant pour annuler les effets des économies d'échelle que le gouvernement escompte de cette opération de fusions parce que les gens deviennent moins productifs dans une situation sur laquelle ils ne sentent avoir aucun contrôle. Sans compter qu'on ne peut prévoir comment les gens vont réagir si, au surplus, ils se sentent laissés-pour-compte, voire méprisés et bafoués.



De plus, la voie choisie par le gouvernement semble conduire tout droit à l'imposition d'une centrale syndicale unique. La CSD a toujours cru qu'une société où règne le pluralisme est toujours plus riche qu'une société totalitaire. Par analogie, on peut se demander quelle serait la réaction des parlementaires si un seul parti politique avait le droit d'exister au Québec. Nous croyons fermement que cette seule idée soulèverait un tollé de protestations dans tous les secteurs de la population du Québec, et pas seulement du côté des parlementaires. Si on ne devait tenir compte, suite à un coup de force, que de l'avis des membres et partisans du seul parti politique pouvant subsister, probablement qu'un projet de loi pourrait se rendre jusqu'aux étapes de l'adoption et de la sanction. Mais, ce serait renier tout principe démocratique auquel nous sommes attachés au Québec.

C'est pourtant la voie que choisit le gouvernement avec le projet de loi 124. Nous savons tous que, dans le secteur municipal, il y a une organisation qui regroupe la majorité des syndicats mais que les autres centrales n'en sont pas moins importantes. En plus, elles se distinguent parce qu'elles correspondent mieux aux intérêts et aux valeurs de ses membres. C'est d'ailleurs là, la raison d'être du pluralisme syndical, peu importe le secteur d'activité. Dans une perspective purement mathématique, adopter la procédure de description des unités de négociation proposée dans le projet de loi 124 équivaldrait, dans certaines régions, à favoriser indûment une organisation syndicale au détriment des autres.

Il faut plutôt se poser la question à savoir pourquoi les employés municipaux n'ont pas tous choisi d'adhérer aujourd'hui à une centrale syndicale unique pour qu'il saute aux yeux que



de nombreux travailleurs s'identifient au projet syndical, au projet de société, aux valeurs et aux façons de faire de l'organisation syndicale à laquelle ils ont librement choisi d'adhérer.

Qui plus est, les conditions de travail découlent partout de choix stratégiques autour de ce qui pouvait faire l'objet de compromis entre un groupe de salariés et leur employeur. À certains endroits, on a choisi de mettre l'emphase sur l'amélioration du nombre de congés annuels, alors qu'ailleurs, on a privilégié la réduction de la durée de la semaine de travail, ailleurs encore, on a davantage misé sur l'établissement d'un plancher d'emploi, etc. Nous croyons que, malgré la diversité de ces choix et des compromis qui en ont résulté, les coûts salariaux directs et indirects globaux sont assez similaires dans des municipalités avoisinantes. Tout n'étant pas égal par ailleurs, on ne peut ramener cette diversité à des conditions de travail uniques parce que les conditions de travail, aussi différentes soient-elles, sont le reflet de ce que les travailleurs ont choisi de rendre prioritaire dans leur milieu de travail. Les conditions de travail collent donc à la réalité propre à chaque groupe de salariés, elles répondent à des besoins spécifiques à chaque milieu.

Vouloir harmoniser à tout prix les conditions de travail équivaut à nier qu'elles sont le fruit de réflexions, d'échanges et de compromis entre salariés et employeurs et qu'elles sont adaptées à chaque milieu de travail, mais surtout c'est nier que les salariés tiennent fortement à maintenir les conditions de travail qui sont devenues les leurs, en grande partie par les choix qu'ils ont faits dans le passé. Du passé, ne faisons pas table rase !

La fusion des régimes de retraite, une chose simple ?

Que penser aussi des dispositions du projet de loi (particulièrement l'article 176.19) qui prévoient que « *l'arbitre peut fusionner dans un même régime de retraite tout ou partie des actifs et des passifs de plusieurs régimes auxquels participent des salariés que visent la sentence* » ? Ces dispositions suspendent l'application des articles 194 et 196 (premier et deuxième alinéas) de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* (chapitre R-15.1). Et que disent ces articles ? Que des régimes de retraite ne peuvent être fusionnés « *que si chacun d'entre eux comporte des dispositions qui, relativement à l'attribution de l'excédent d'actif déterminé lors de sa terminaison, sont identiques quant à leurs effets* ». Et qu'à défaut de cette identité d'effets, « *la fusion pourra encore être autorisée si tous les participants et les bénéficiaires du régime absorbé, qui sont visés par la fusion, sont informés des effets de la fusion [...] et si moins de 30 % d'entre eux se sont opposés à la fusion* ».

Pourquoi, dans les cas de fusions normales, le législateur a-t-il prévu qu'il suffisait d'une minorité pour bloquer la fusion des régimes de retraite alors que, dans les municipalités, les salariés auront beau faire ce qu'ils veulent, la fusion aura lieu quand même, en foulant du pied au passage leur droit démocratique ?

Faut-il rappeler au gouvernement que, comme dans le cas des conditions de travail, les salariés de chacune des unités de négociation ont fait des choix dans leurs revendications

de conditions de retraite ? Tantôt ils ont revendiqué et obtenu l'application de la règle des 80 pour le départ à la retraite et le niveau de leurs cotisations et de celles de l'employeur a été ajusté en conséquence. Ailleurs, ils ont convenu d'un régime à prestations déterminées dont les modes de calcul de la rente de retraite et les modalités particulières peuvent varier presque à l'infini. Ailleurs, c'est pour un régime à cotisations déterminées que les parties ont opté. Pour d'autres encore, il peut s'agir d'un REÉR à adhésion tantôt facultative, tantôt obligatoire. De nombreux cas de figure sont donc possibles et, avec le projet de loi 124, on voudrait faire fi de tous les choix qui ont été faits au fil des négociations sous prétexte d'harmoniser les régimes. Imaginez la grogne qui naîtra de pareille situation !

Aussi, il est clair que des régimes déficitaires pourront être fusionnés avec des régimes disposant de surplus, les surplus des uns servant à éponger les déficits des autres, malgré toute tradition d'utilisation des surplus dans les régimes en situation de surplus. En effet, malgré qu'il n'existe pas de loi sur l'attribution des surplus des régimes de retraite, il se développe dans chacun d'eux des traditions d'utilisation de ces surplus, qui font en sorte qu'ils sont souvent utilisés pour bonifier le régime. Les surplus d'un régime sont souvent fonction de l'importance des cotisations versées dans le régime ou de sa bonne gestion. Pour nous, fusionner les actifs et les passifs des régimes sans protéger les surplus accumulés, c'est-à-dire l'épargne d'un groupe de salariés, équivaldrait à les priver de la possibilité de bonifier les conditions de retraite. Il s'agit là d'une situation que certains pourraient assimiler à un détournement de fonds.

On se retrouve encore une fois face à des actions contradictoires de la part du gouvernement. D'un côté, avec le projet de loi 102 (*Loi modifiant la Loi sur les régimes*

complémentaires de retraite), le gouvernement affirme vouloir « *lever les incertitudes qui nuisent au développement des régimes en établissant des règles claires et stables pour tous* » et « *renforcer la confiance des participantes et des participants en accentuant la transparence des régimes* » (communiqué de presse du ministre Boisclair du 16 mars dernier). De l'autre, ce même gouvernement vient embrouiller la situation en concoquant des mesures improvisées, qui ne sont plus « *pour tous* » mais propres au secteur municipal, soi-disant pour en arriver à une harmonisation des conditions de travail et de retraite des salariés municipaux.

Une fois encore, on peut constater que la fusion forcée des unités de négociation et des régimes de retraite est susceptible de poser des problèmes beaucoup plus nombreux et complexes que la coexistence de régimes de conditions de travail et de retraite différents.

Le libre-jeu de la négociation doit prévaloir sur l'arbitrage des conventions collectives

Le projet de loi 124 suspend également le droit de négociation dans le secteur municipal, un droit qui est pourtant reconnu dans le *Code du travail* et dans la *Convention (no 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective* de l'Organisation internationale du travail (OIT). La Convention no 98 est l'une des sept Conventions de l'OIT que le Conseil d'administration du Bureau international du travail (BIT) « *a considéré[es] comme fondamentales pour les droits de l'homme au travail [...] quel que soit le niveau de développement des différents États membres. De ces droits dépendent les autres car ils sont nécessaires pour agir librement en vue de l'amélioration des conditions individuelles et collectives de travail* » (voir le site de l'OIT sous « Normes internationales du travail et droits de l'homme » à www.ilo.org).

En imposant l'arbitrage obligatoire, le gouvernement s'apprête à suspendre un droit fondamental reconnu internationalement, rien de moins, puisqu'il reviendra à l'arbitre de déterminer les conditions de travail des employés de la future agglomération née de la fusion de plusieurs municipalités. L'harmonisation forcée pose déjà problème parce qu'elle va annihiler les choix stratégiques faits par les groupes de salariés au fil des ans. Et, il ne s'agit pas nécessairement de dispositions à incidence monétaire. Il peut s'agir de l'attribution des vacances, des heures supplémentaires, des mécanismes de promotion et d'affectation du travail, des activités paritaires, etc.

C'est tout aussi vrai pour les dispositions à incidence monétaire. Nous l'avons déjà mentionné, nous estimons que les coûts globaux des conditions de travail dans des municipalités avoisinantes ont tendance à se rapprocher. Cependant, les différences, si minimales soient-elles, ne pourront que conduire au nivellement vers le bas des conditions de travail à cause des balises très rigides dans lesquelles l'arbitre devra agir. En effet, si le projet de loi prévoit que la sentence de l'arbitre « *ne peut non plus avoir pour effet, au titre de l'harmonisation des conditions de travail jusqu'alors différentes appliquées aux salariés qu'elle vise, d'augmenter le total des dépenses annuelles de la municipalité relatives, à l'égard de ces salariés, à la rémunération et aux avantages sociaux...* » (article 176.18, 3e alinéa), rien n'indique qu'elle ne peut les réduire.

Quels risques les employeurs courent-ils de se retrouver en arbitrage quand ils savent d'avance que les coûts globaux des conditions de travail ne pourront augmenter suite à une fusion ? Le processus habituel d'arbitrage fait courir des risques à chacune des parties de se retrouver aux prises avec une sentence défavorable, ce qui les incite à en venir à des ententes négociées. Avec le processus d'arbitrage proposé dans le projet de loi 124, l'équilibre est rompu entre les parties puisque l'une d'elles, les employeurs municipaux, est assurée de ne rien perdre suite à la décision de l'arbitre. Il y a fort à parier que de nombreux cas se retrouveront à l'arbitrage puisque les employeurs auront intérêt à ce que les négociations traînent pour justifier l'intervention de l'arbitre. Cet intérêt des employeurs est encore accru par le fait que les conditions de travail sont gelées tout le temps que dure le processus. Donc, si des augmentations de salaires devaient entrer en vigueur entre le moment de la fusion des municipalités et de l'arbitrage en vertu des anciennes

conventions, celles-ci ne se produiront jamais puisqu'elles entraîneraient une augmentation des coûts globaux des conditions de travail.

On ne peut passer sous silence non plus le fait que la sentence de l'arbitre « *ne peut avoir pour effet de garantir un niveau minimal d'effectifs pour un groupe de salariés qui ne bénéficiait pas d'une telle garantie...* », ni d'en augmenter le niveau. Quels seront alors les choix laissés à l'arbitre ? Va-t-il maintenir le plancher d'emplois pour ceux qui en bénéficiaient déjà au risque de créer des conditions de travail disparates dans la nouvelle unité de négociation ? Va-t-il appliquer le plancher d'emplois existant, non plus à ceux qui en bénéficiaient, mais à l'ensemble des salariés de la nouvelle municipalité, ce qui équivaldrait à transférer des droits chèrement acquis par certains au profit d'autres salariés qui, dans certains cas, n'en avaient pas fait un cheval de bataille ? S'il choisit cette deuxième option, cela n'annule-t-il pas simplement la portée de la mesure puisqu'un plancher d'emplois de cent salariés ne veut plus rien dire dans un nouvel ensemble de 400, par exemple ? Ou encore, optera-t-il pour la solution la plus facile : l'abolition pure et simple des planchers d'emplois ?

Faut-il encore une fois rappeler que la procédure d'arbitrage ne serait pas nécessaire si le gouvernement n'établissait pas comme prémisse l'incontournable fusion des accréditations et laissait le temps et les règles usuelles de négociation et de représentation prévus au *Code du travail* faire leur oeuvre ? Nous sommes en effet convaincus que ces mécanismes sont suffisants pour atténuer ou régler les difficultés potentielles.



Forcer l'arbitrage des conventions collectives nous apparaît déjà inacceptable. Et, avec les balises que l'on donne à l'arbitre dans le projet de loi, cet arbitrage est encore plus inacceptable puisqu'il équivaut à livrer les salariés pieds et poings liés aux employeurs municipaux qui, eux, se voient offrir bretelles et ceinture pour assurer leurs arrières.

Enfin, l'obligation de tenir un vote sur une éventuelle recommandation d'un conciliateur (article 176.16) est une proposition qui se retrouve déjà dans les orientations ministérielles de la ministre du Travail, madame Diane Lemieux (voir *Pour un Code du travail renouvelé*). Il s'agit d'un mode de fonctionnement auquel toutes les organisations syndicales du Québec se sont opposées lors des consultations que la ministre a tenues en mars dernier. Pourquoi venir tenter de l'imposer au monde municipal via le projet de loi 124 ? Les employés municipaux ne sauraient constituer un banc d'essai pour des mesures que toutes les centrales rejettent.

Conclusion

La CSD partage l'idée avec d'autres centrales syndicales qu'un arbitre ne doit pas pouvoir imposer des conditions de travail. Mais il ne s'agit là que de l'aboutissement du processus proposé dans le projet de loi. Plus fondamentalement, ce que la CSD questionne, c'est le point de départ même du processus, c'est-à-dire la pseudo-nécessité de procéder à des fusions d'unités de négociation. Car même si les unités sont fusionnées, cela ne rendra pas volatiles les différents points de service (arénas, garages municipaux, usines de filtration, etc.); la plupart demeureront situés à leur emplacement actuel et les employés de l'ancienne municipalité continueront probablement à intervenir sur le même territoire qu'avant la fusion. La seule différence est que ce territoire portera la désignation de quartier plutôt que ville. Des ententes de service entre anciennes villes sont envisageables si les unités de négociation sont maintenues en leur état actuel. Ces ententes pourraient prévoir le prêt d'équipement, l'affectation de personnel d'une unité à l'autre, par exemple, pour les situations urgentes, comme cela se fait déjà dans le cas des pompiers.

Si on fait le bilan du projet de loi 124, on se rend compte que le gouvernement vise à réduire la facture de deux façons : d'abord, en réduisant le nombre de municipalités, en espérant que des économies d'échelle seront réalisées et, d'autre part, en réduisant les conditions de travail des employés municipaux. Pourquoi cette volonté de réduction des coûts s'arrête-t-elle là ? Pourquoi la gestion même des municipalités n'est-elle pas prise en

compte ? L'importance des sous-contrats donnés dans les municipalités est quand même une réalité bien connue de tous mais, malheureusement, le gouvernement fait comme si cette situation, où la règle des copains d'abord s'applique trop souvent, n'avait que peu d'impact sur les coûts de gestion des municipalités. De plus, comme l'arbitre devra veiller à ce que sa sentence n'augmente pas les coûts globaux des conditions de travail des seuls salariés des municipalités, toute la question de la sous-traitance va lui échapper. Dans bien des cas, nous sommes convaincus que l'analyse des divers sous-contrats octroyés par les municipalités révélerait que confier le travail à des salariés municipaux ferait faire des économies importantes aux municipalités. C'est donc l'ensemble de la gestion municipale qu'il faut scruter et non seulement les coûts des conditions de travail des salariés municipaux.

Il existe une façon simple d'arriver à l'objectif de maintien des coûts salariaux directs et indirects à leur niveau actuel. Il s'agit du maintien des unités de négociation et des conditions de travail existantes, ce qui ne devrait pas poser tant de problèmes d'application de convention collective parce que, bien souvent, les employés continueront d'être localisés là où ils sont aujourd'hui.

Et, si dans des situations particulières, on ne peut faire autrement que de regrouper des employés, ce seront les dispositions du *Code du travail* (articles 45 et 46) qui seront appliquées.

Le gouvernement devrait, plutôt que de tenter de sabrer dans les conditions de travail, fournir aux parties les outils qui leur permettront d'évaluer, de diagnostiquer et de proposer



des moyens concrets d'organiser les services, d'utiliser des équipements et de rapatrier du travail confié en sous-traitance pour que des économies d'échelle et que la satisfaction au travail se concrétisent.