

MÉMOIRE

relatif aux consultations particulières
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*

présenté à

LA COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

par

***LA FÉDÉRATION INDÉPENDANTE
DES SYNDICATS AUTONOMES***



Le 18 août 2016

La Fédération indépendante des syndicats autonomes (FISA) est une organisation démocratique regroupant des syndicats des secteurs municipal, scolaire et privé. Elle a pour mission de fournir notamment des services de conseil et de représentation aux associations de salariés qui lui sont affiliées, depuis plus de 69 ans.

MISE EN CONTEXTE ET COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

La Fédération indépendante des syndicats autonomes (FISA) remercie la Commission de l'aménagement du territoire de lui donner la possibilité d'exprimer son opinion sur le projet de loi n° 110.

Fondée en 1947 par des syndicats d'employés municipaux, la FISA représente aujourd'hui, au sein de son secteur municipal, plus d'une quarantaine de syndicats, notamment dans les villes de Québec, Sherbrooke, Trois-Rivières, Salaberry-de-Valleyfield, Thetford Mines, Matane, Rivière-du-Loup, Sorel-Tracy, Cowansville et Hudson, qui sont directement visés par l'actuel projet de loi.

D'entrée de jeu, la FISA souhaite faire état de son désaccord face aux modifications proposées au régime de négociation dans le secteur municipal par l'actuel projet de loi n° 110. Absolument rien dans l'état actuel des choses ne justifie de modifier le régime de négociation ayant cours dans le secteur municipal.

La FISA considère que le projet de loi, en raison notamment du carcan imposé aux parties quant à la durée de la période de négociation et de médiation ainsi que des critères devant être pris en compte en arbitrage de différend qui ne sont qu'en faveur des municipalités employeurs, constitue une entrave à la liberté d'association.

Ultimement, la FISA n'y voit qu'une façon pour le gouvernement de camoufler, sous le couvert d'un nouveau régime de négociation, une manière pour l'Assemblée nationale d'intervenir de façon injustifiée dans la détermination des conditions de travail des employés syndiqués du monde municipal.

Bref, le projet de loi n° 110 vise clairement à freiner la progression des conditions de travail des employés municipaux, voire à les réduire.

Malgré son opposition au projet de loi, la FISA souhaite néanmoins faire part de ses commentaires.

La FISA a pris connaissance des objectifs énoncés à l'article 1 du projet de loi et retient qu'ils visent à assurer la prise en compte des attentes collectives des salariés du secteur municipal et des impératifs d'une gestion efficace et efficiente des ressources financières destinées à la prestation des services publics, tout en respectant les principes suivants :

1. Une municipalité est redevable auprès de ses contribuables de l'utilisation du produit des taxes et tarifs qu'elle perçoit pour assumer la prestation des services publics qui lui incombent, chaque employeur municipal ayant pour mission

première de dispenser des services de qualité aux résidents de chaque territoire desservi;

2. L'attraction et le maintien à l'emploi d'un personnel qualifié commandent des conditions de travail justes et raisonnables eu égard aux qualifications requises, aux tâches à exécuter et à la nature des services rendus;
3. L'équité entre les membres du personnel exige de maintenir un rapport approprié entre les conditions afférentes aux différentes catégories ou classes d'emploi, notamment en ce qui concerne les salaires, les augmentations salariales et les avantages pouvant être consentis;
4. La responsabilité de l'employeur de pourvoir à l'embauche de personnel qualifié, de gérer ses effectifs et d'en contrôler le niveau de manière à combler ses besoins opérationnels.

Par contre, la FISA est loin d'être convaincue que les dispositions instaurées dans ce projet de loi permettent de rencontrer les objectifs poursuivis. Elle profite donc de l'occasion qui lui est donnée pour soumettre au législateur ses observations afin qu'il puisse s'en approcher.

Le présent rapport est donc divisé en cinq parties, selon la structure suivante :

1. Commentaires concernant l'objet de la loi et principes directeurs;
2. Commentaires concernant la période de négociation et l'étape possible de médiation;
3. Commentaires concernant le mandataire spécial;
4. Commentaires concernant l'arbitrage;
5. Commentaires concernant la durée de la convention collective ou de la sentence arbitrale.

1 - Commentaires concernant l'objet de la loi et principes directeurs

Avant de formuler ses commentaires, la FISA croit qu'il est important de rappeler quelles sont, à la base, les considérations politiques qui ont amené le gouvernement à déposer le présent projet de loi.

Comme on le sait, le 29 septembre 2015, le gouvernement du Québec et la Fédération québécoise des municipalités, l'Union des municipalités du Québec, la Ville de Montréal et la Ville de Québec signaient un accord de partenariat. L'une des considérations mise de l'avant au soutien de cet accord était la nécessité de conclure un nouveau pacte fiscal en prenant en considération la situation budgétaire du gouvernement du Québec et le fardeau des contribuables. Pour y arriver, le gouvernement du Québec a réussi à

faire accepter aux représentants municipaux des compressions budgétaires de l'ordre de 300 millions de dollars, en échange de quoi il s'engageait à présenter, au cours de la session parlementaire du printemps 2016, des modifications législatives visant, entre autres, certains éléments du processus de négociation collective et du système d'arbitrage de différend des employés municipaux.¹

En termes clairs, au regard du projet de loi à l'étude, le gouvernement convenait avec les municipalités de couper dans le soutien financier qu'il leur accordait en contrepartie de quoi ces dernières se verraient attribuer des moyens pour diminuer la masse salariale de leurs employés syndiqués.

La FISA déplore le fait qu'on semble prétendre que l'unique cause de l'état de la situation financière et fiscale des municipalités et qui pèse sur les contribuables découlent des conditions de travail accordées aux salariés syndiqués.

Pourtant, les municipalités sont appelées à prendre plusieurs décisions politiques qui sont déterminantes sur l'état des finances publiques, sans que celles-ci ne soient soumises à quelques critères avant qu'elles ne soient adoptées.

Quel sera le poids du choix de se doter d'un nouvel amphithéâtre ou de toute autre infrastructure lorsqu'il sera le temps de décider si la population a les moyens d'accorder une augmentation salariale à ses employés municipaux, qui donnent pourtant des services de première ligne aux citoyens?

Par ailleurs, l'article 1 du projet de loi prévoit que, dans le processus de détermination des conditions de travail des salariés du secteur municipal, il sera pris en compte les attentes collectives de ces salariés et les impératifs d'une gestion efficace et efficiente des ressources financières destinées à la prestation des services publics.

À la lecture de cette disposition législative et des notes explicatives du projet de loi qui en reprennent l'essentiel, tout laisse à penser qu'il y aura, dans le projet de loi, un équilibre dans la détermination des conditions de travail entre les intérêts des salariés syndiqués et ceux des municipalités. Toutefois, malgré que l'article 1 stipule que la loi vise notamment à assurer la prise en compte des attentes collectives des salariés syndiqués du secteur municipal, on ne peut pas dire que ceux-ci sont au centre des préoccupations du projet de loi. En effet, l'articulation des principes directeurs se traduit surtout dans l'article 17 de la loi, dont il constitue le cœur.

À la lecture du projet de loi, la FISA constate que les principes directeurs énoncés à l'article 1 sont carrément écartés par la présence des articles 16 et 17.

¹ Art. 2 de l'Accord de partenariat avec les municipalités pour la période 2016-2019 intitulé « Révision du cadre des relations du travail ».

Pourtant, le 10 juin 2016, le ministre Martin Coiteux, ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, responsable de l'application de la loi, affirmait en point de presse que l'objet de ce projet de loi et ses principes directeurs énoncés à l'article 1 devraient guider non seulement « les parties impliquées mais aussi toute personne concernée dans la négociation ou la détermination des conditions de travail des salariés du milieu municipal ». Selon la FISA, le 10 juin dernier, le ministre Coiteux faisait une affirmation erronée. En effet, à la lecture des articles 16 et 17², l'on constate que les principes directeurs énoncés à l'article 1 sont carrément écartés du processus décisionnel découlant du projet de loi.

D'ailleurs, à cet effet, la FISA tient à souligner un autre constat d'erreur de la part du ministre Coiteux lors de son point de presse, lorsqu'il affirme que « les mécanismes actuels traitent la situation des citoyens et des villes comme s'ils étaient des actionnaires d'une entreprise privée (...) ». La FISA n'a jamais considéré les municipalités employeurs comme des entreprises privées. Bien au contraire, les parties ont toujours tenu compte de l'environnement économique municipal dans le contexte de leurs négociations, et ce, dans l'intérêt collectif des citoyens et dans le respect de la capacité de payer des contribuables. En ce sens, les conventions collectives concluent ces dernières années, dans les groupes représentés par la FISA, ont tenu compte de l'environnement économique et des conditions de travail applicables dans des municipalités de niveau comparable.

Ceci amène donc la FISA à dresser un constat très critique par rapport à l'objet de la loi, à ses principes directeurs et aux règles financières élaborées de manière particulière à l'article 17 et devant servir à la détermination des conditions de travail des salariés syndiqués.

De plus, au regard de cette disposition essentielle qu'est l'article 1, pourtant annoncée comme la pierre angulaire du projet de loi, la FISA est malheureusement forcée de constater que le projet de loi vise uniquement les salariés syndiqués. Ce faisant, la détermination des conditions de travail d'autres salariés, notion ici prise dans un sens large et qui inclut les cadres, fera en sorte que de tels salariés seront exemptés de l'application de ces dispositions législatives alors que la masse salariale qui leur est attribuée devrait être considérée, elle aussi, dans la situation financière et fiscale de toute municipalité.

Par ce projet de loi, le gouvernement catégorise les employés au service des municipalités du Québec : d'un côté, les salariés non syndiqués, ce qui inclut évidemment les cadres. De l'autre, les salariés syndiqués, le premier groupe n'étant pas soumis législativement à des critères aussi rigoureux que ceux énoncés à l'article 17 en

² Rappelons que l'article 48 du projet de loi n° 110 rend applicable au règlement des différends entre une association accréditée au sens du *Code du travail* représentant des salariés, autres que des pompiers ou des policiers et un employeur du secteur municipal, lesdites dispositions que sont les articles 16 et 17.

vue de la détermination de leurs conditions de travail... et le second groupe étant considéré comme « le seul coupable » des différents problèmes budgétaires de toute municipalité quelle que soit sa taille et surtout, quelles que soient les décisions politiques qu'elle aurait pu prendre par le passé et qui pourraient avoir un impact sur son fardeau fiscal et budgétaire.

Recommandations

Le projet de loi n° 110 catégorise les salariés municipaux en considérant que les difficultés financières de certaines municipalités sont causées uniquement par les conditions de travail accordées aux employés syndiqués qui occupent pourtant des fonctions de première ligne dans les services offerts à la population.

Il est faux de prétendre que les paramètres devant guider les décisions prises en vue de la détermination des conditions de travail se retrouvent à l'article 1 du projet de loi. Les seules conditions dont devra tenir compte l'arbitre ou le mandataire spécial sont celles énumérées à l'article 17 et elles ne favorisent que les municipalités employeurs.

Si tant est que le projet de loi n° 110 soit maintenu à l'agenda, l'article 17 devrait être modifié pour que les critères énumérés à l'article 1 soient véritablement pris en compte par les différents intervenants chargés d'appliquer la loi.

2 - Commentaires concernant le période de négociation et l'étape possible de médiation

Au regard de la période de négociation, la FISA constate qu'elle est beaucoup trop courte. Selon l'article 39, la médiation est enclenchée après un avis donné au ministre responsable de l'application du *Code du travail*, le 120^e jour suivant l'acquisition du droit de grève ou de lock-out. Compte tenu que le droit de grève ou de lock-out est acquis 90 jours après la réception de l'avis de négociation³, c'est donc dire que la période de négociation est d'une durée de 210 jours, soit sept mois.

Comment expliquer que le législateur ait prévu une période de négociation de 12 mois, pouvant être prolongée de trois mois additionnels, dans le cadre du processus de restructuration du régime de retraite prévu à la *Loi favorisant la santé financière et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal*⁴, tout en limitant la période de négociation d'une convention collective entière à une période de négociation de 210 jours?

Comment expliquer également qu'un délai de 210 jours soit prévu pour tenir la négociation, alors que le ministre Coiteux semble tout à fait conscient que ce délai est bien en deçà de la durée normale des négociations dans le secteur public? En effet, lors

³ Art. 58 du *Code du travail*.

⁴ RLRQ, c. S-2.2.1.

du point de presse tenu le 10 juin 2016, le ministre se réjouissait du fait que les négociations qu'il avait pilotées dans le secteur public se soient déroulées sur une période d'environ une année, avant qu'une entente de principe n'intervienne, alors que ces négociations duraient généralement plus d'une année.

La FISA se questionne également sur les raisons qui poussent le législateur à limiter la durée des négociations. Dans un cas où les négociations se dérouleraient bien entre les parties et laisseraient entrevoir de bonnes chances d'en arriver à une entente négociée, pourquoi faudrait-il absolument y impliquer un médiateur après l'expiration de cette période de 210 jours et éventuellement mettre fin à tout le processus de négociation au terme d'une période maximale de 300 jours (10 mois), soit la période de négociation maximale de 210 jours combinée avec la période maximale de 90 jours de médiation? Les parties de bonne foi qui souhaiteraient poursuivre leurs négociations seraient donc ainsi empêchées de le faire.

En ce qui a trait à l'étape possible de la médiation, la FISA est d'avis que le délai accordé à ce processus est également trop court. En effet, la FISA estime que de croire que la médiation portera les fruits escomptés dans un délai de 60 à 90 jours⁵ ne correspond tout simplement pas à la réalité, particulièrement celle des municipalités qui pourront se retrouver à mener de front deux, trois, voire quatre négociations et qui verraient ainsi les représentants des ressources humaines empêtrés dans un agenda fort chargé transformé en goulot d'étranglement.

Au surplus, l'imposition d'un délai n'est pas nécessaire et va à l'encontre du principe général reconnu dans le *Code du travail*⁶ qui n'impose pas un délai maximum pour la tenue d'une conciliation. C'est d'ailleurs pour cette raison que le projet de loi exclut les articles du Code en question⁷. Encore une fois, le législateur catégorise les employés municipaux syndiqués en leur imposant un mécanisme de négociation différent qui ne tient pas compte de la réalité.

De plus, il est assez particulier de constater que le médiateur n'ait comme seule obligation à l'égard des parties que de leur remettre une copie du rapport dans lequel il indique les matières qui ont fait l'objet d'un accord et celles faisant encore l'objet d'un différend, mais qu'il doit remettre au ministre chargé de l'application de la loi et au ministre du Travail une copie du même rapport, avec en ajout ses commentaires.

Le régime général du *Code du travail*, dorénavant inapplicable, prévoit que le conciliateur fait uniquement un rapport au ministre à la demande de ce dernier. Il n'est nullement question dans ce cadre de l'élaboration de commentaires destinés uniquement aux ministres et pour lesquels les parties sont écartées. En résumé, que cache cette transmission de commentaires exclusive aux ministres dont l'un sera appelé

⁵ Art. 6 du projet de loi n° 110.

⁶ Art. 54 à 57 du *Code du travail*.

⁷ Art. 49 du projet de loi n° 110.

à désigner le mandataire spécial et éventuellement à présenter un projet de loi déterminant les conditions de travail?

Recommandations

En conclusion, quant à la durée de la période de négociation et l'étape possible d'une médiation, la position de la FISA est la suivante :

- La période de négociation est trop courte et ne devrait pas avoir de durée limitée dans le temps;
- La durée de la médiation est trop courte et ne devrait pas être limitée dans le temps;
- Les parties devraient avoir accès au rapport du médiateur et à ses commentaires.

3 - Commentaires concernant le mandataire spécial

Pour la FISA, l'ajout d'un processus menant à la nomination d'un mandataire spécial ne constitue pas une plus-value au processus de négociation dans le secteur municipal. L'intervention du mandataire spécial nous éloigne de la libre négociation entre les parties.

Il nous apparaît d'abord que les termes utilisés à l'article 42, soit que « tous les moyens en vue de régler le différend ont été épuisés » sont incompatibles avec les délais imposés aux parties. Comment tous les moyens peuvent-ils être épuisés si les parties qui souhaiteraient poursuivre leurs négociations sont empêchées de le faire uniquement en raison de l'écoulement de la période de négociation et de médiation? Également, comment tous les moyens peuvent-ils être épuisés si le processus d'arbitrage convenu par les parties est suspendu par la nomination d'un mandataire spécial?

Deuxièmement, les circonstances qui permettront la nomination d'un mandataire spécial sont plutôt nébuleuses. En effet, les termes « 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 » portent à interprétation puisque les « circonstances exceptionnelles » ne sont pas définies. Lors du point de presse tenu le 10 juin 2016, le ministre qualifiait de « situation exceptionnelle » le simple écoulement des délais de négociation et de médiation! Par ailleurs, la FISA est d'avis que la demande écrite au ministre exprimant les motifs de nomination d'un mandataire spécial devrait être également communiquée à l'autre partie, afin que cette dernière puisse avoir l'occasion de faire valoir ses prétentions sur la non-nécessité de procéder à une telle nomination.

Troisièmement, il nous apparaît que la nomination du mandataire spécial peut être vue comme un moyen de faire obstacle au droit de grève des syndicats. En effet, si le simple écoulement des délais de négociation et de médiation peut constituer une « situation exceptionnelle » au sens de l'article 42, c'est donc dire que ce critère sera facilement rencontré.

Quant au risque sérieux de compromission de la prestation de services publics, le ministre pourra-t-il conclure automatiquement que ce critère est rencontré dès que le syndicat aura envoyé un avis de grève, conformément aux exigences du *Code du travail*? La grève ne sera-t-elle pas inévitablement considérée comme « une circonstance qui risque de sérieusement compromettre la prestation de services publics »? Si tel est le cas, la nomination du mandataire spécial ne constituerait qu'une manière déguisée de limiter le droit de grève des syndicats dans le secteur municipal puisque cette nomination pourrait mener à l'adoption d'une loi spéciale décrétant les conditions de travail.

Ce critère de la compromission de la prestation des services publics ne serait-il pas un moyen de nommer plus facilement un mandataire spécial, malgré le respect des services essentiels prévus au *Code du travail* et qui visent à assurer que la santé et la sécurité du public ne soient pas compromises? Il s'agit d'une autre raison pour laquelle la FISA est contre l'inclusion d'un mécanisme menant à la nomination d'un mandataire spécial dans le régime de négociation dans le secteur municipal.

Quatrièmement, il est par ailleurs évident que le rapport du mandataire spécial pavera la voie à la rédaction d'une loi spéciale à être adoptée par l'Assemblée nationale, afin de décréter les conditions de travail applicables. C'est ce qu'affirmait d'ailleurs le ministre dans son point de presse tenu le 10 juin 2016 :

« Enfin il faut souligner que 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. (...) ».

[notre soulignement]

La FISA est totalement contre l'idée que l'Assemblée nationale soit appelée à décréter éventuellement les conditions de travail des employés syndiqués d'une municipalité. En précisant sa volonté politique de ce faire, combiné avec un processus de négociation et de médiation escamoté, le gouvernement cherche manifestement à entraver la liberté d'association des employés syndiqués du milieu municipal.

Au surplus, la FISA est également contre le fait qu'une loi spéciale puisse être adoptée sur la foi d'un rapport rédigé par le mandataire spécial qui ne se voit imposer aucune obligation de tenir compte, d'une quelconque façon, des revendications et prétentions

de chacune des parties. À cet effet, la FISA tient à souligner que, dans le cas d'un arbitrage, l'article 48 du projet de loi réfère à la procédure prévue dans le cas d'un différend soumis au Conseil de règlement d'un différend. Ce processus prévoit notamment la tenue d'une instruction et l'obligation de rendre une décision selon la preuve recueillie⁸. Le projet de loi ne précise d'aucune manière que la personne nommée pour agir à titre de mandataire spécial doit entendre les représentations des parties ou recueillir quelconques informations avant de faire son rapport. Il est donc inquiétant de constater que le rapport du mandataire spécial sur lequel se fonderait une loi spéciale de l'Assemblée nationale décrétant les conditions de travail, pourrait être rédigé sans que les parties n'aient eu la possibilité de faire valoir leurs demandes et d'en expliquer les fondements. Cela pourrait donner ouverture à l'adoption d'une loi basée sur un rapport pouvant être complètement arbitraire, faisant complètement abstraction des revendications des parties alors que l'article 1 impose au médiateur spécial, en tant que personne participant au processus de détermination des conditions de travail, de prendre en compte non seulement les impératifs d'une gestion efficace et efficiente des ressources financières destinées à la prestation des services publics, mais aussi les attentes collectives des salariés syndiqués.

Dans l'éventualité où le gouvernement maintenait son intention d'instaurer ce mécanisme devant mener à la nomination d'un mandataire spécial, la FISA considère que le projet de loi devrait être modifié pour minimalement obliger le mandataire spécial à rencontrer les parties afin de leur permettre d'exposer leur position, avant la rédaction de son rapport.

Finalement, comme la nomination du mandataire spécial suspend le droit à l'arbitrage, l'une des deux parties pourrait faire obstacle au processus d'arbitrage en obtenant la nomination d'un mandataire spécial. Il y aurait donc possibilité que le mandataire spécial rédige un rapport sur la base duquel l'Assemblée nationale pourrait adopter une loi spéciale, faisant obstacle à la tenue d'un arbitrage de différend.

Recommandations

En conclusion concernant le mandataire spécial, la position de la FISA est la suivante :

- Le mécanisme donnant accès à la nomination d'un mandataire spécial ne devrait pas être ajouté au régime de négociation dans le secteur municipal;
- Les « circonstances exceptionnelles » prévues à l'article 42 sont nébuleuses et devraient être mieux définies. Dans le cas contraire, ce critère pourrait être rencontré par le seul écoulement du temps. La demande écrite au ministre exprimant les motifs de nomination devrait être communiquée à l'autre partie, afin que cette dernière puisse intervenir sur la pertinence d'une telle nomination;

⁸ Art. 16 et 18 du projet de loi n° 110.

- La nomination du mandataire spécial constitue une façon de limiter le droit de grève et cela constitue un autre argument pour le retirer du projet de loi;
- La FISA est contre la possibilité que l'Assemblée nationale adopte une loi spéciale décrétant les conditions de travail;
- Le mandataire spécial devrait être obligé, avant la rédaction de son rapport, de rencontrer les parties afin de leur permettre d'exposer leur position;
- La nomination du mandataire spécial ne devrait pas faire obstacle au processus d'arbitrage.

4 - Commentaires concernant l'arbitrage

Le système d'arbitrage de différend proposé dans le projet de loi soulève plusieurs interrogations, tant au niveau des pouvoirs de l'arbitre et des critères sur lesquels ce dernier doit baser sa décision que sur le processus auquel sont astreintes les parties.

4.1 Les pouvoirs de l'arbitre

Au regard d'autres systèmes d'arbitrage de différend, le système suggéré par le projet de loi n° 110 réduit certains pouvoirs de l'arbitre à leur plus simple expression, tandis qu'il lui confère des pouvoirs exorbitants du régime général dans d'autres circonstances. Nonobstant la reconnaissance des principes habituels en de telles matières et que sont, par exemple, les pouvoirs de l'arbitre à rendre sa décision à partir de la preuve recueillie lors de l'enquête⁹ et de procéder selon le mode de preuve et de procédure qu'il juge approprié¹⁰, l'arbitre n'a aucun autre pouvoir. Il est vrai qu'on lui a accordé tous les pouvoirs d'un juge de la Cour supérieure mais ces pouvoirs sont limités uniquement à la conduite des audiences tenues devant lui.¹¹

Qu'en est-il des pouvoirs de l'arbitre concernant une ordonnance de sauvegarde? Qu'en est-il de ses pouvoirs pour décider d'une question de droit comme la recevabilité en preuve d'un témoignage ou d'une pièce? Qu'en est-il des pouvoirs de décider d'une question de droit comme la validité d'une proposition soumise par l'une des parties au litige au regard de la *Charte des droits et libertés de la personne*? Les parties pourront-elles demander à l'arbitre de décider de sa propre compétence dans une telle matière? À moins que le législateur ne désire perpétuer les questionnements qui pourront être débattus devant l'arbitre saisi d'un différend, une précision en ce sens devrait être apportée dans le projet de loi. Rappelons en effet que dans le cadre de tous les recours judiciaires entrepris à la suite de l'adoption de la *Loi favorisant la santé financière et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal*¹²,

⁹ Art. 16 du projet de loi n° 110.

¹⁰ Art. 18 du projet de loi n° 110.

¹¹ Art. 20 du projet de loi n° 110.

¹² RLRQ, c. S-2.1.1.

deux arbitres de différend désignés pour statuer sur les modalités applicables au régime de retraite de certains employés municipaux ont été saisis de questions semblables à l'égard de leur compétence et ils ont statué qu'ils n'avaient aucun pouvoir en la matière, ce qui a donné lieu à des demandes de pourvoi en contrôle judiciaire qui sont actuellement pendantes devant la Cour supérieure¹³.

Pour la FISA, il semble que ce dernier imbroglio juridique devrait amener le législateur à clarifier son projet de loi de manière à inclure une disposition accordant expressément à l'arbitre le pouvoir de trancher toute question de droit.

L'article 29 reconnaît aux parties le droit de s'entendre sur une matière faisant l'objet du différend. Cette entente devra être consignée dans la décision de l'arbitre qui ne pourra la modifier « sauf en vue de faire les adaptations nécessaires pour les rendre compatibles avec une disposition de la décision ». Encore une fois, que veut dire cette expression nébuleuse? L'arbitre devrait-il respecter une entente conclue entre les parties ou pourrait-il ne pas en tenir compte si sa décision sur d'autres questions venait en contradiction avec ce qui a été convenu entre les parties? Autrement dit, l'arbitre pourrait-il, à partir de sa décision, passer outre à toute entente conclue entre les parties? Pourtant, à titre d'exemple, l'article 93.7 du *Code du travail* prévoit que l'arbitre ne peut modifier une telle entente intervenue entre les parties :

« Les parties peuvent, à tout moment, s'entendre sur l'une des questions faisant l'objet du différend.

L'accord est consigné à la sentence arbitrale, qui ne peut le modifier. »

Si de tels pouvoirs étaient accordés à l'arbitre, cela aurait des répercussions directes sur le processus de négociation collective et irait directement à l'encontre du droit des parties, et particulièrement ceux des syndicats et des salariés qu'ils représentent, d'en venir à une entente négociée. Ce faisant, une telle disposition porterait atteinte à ce droit à la négociation collective et à celui de voir l'entente conclue respectée, ce qui, constitue une atteinte à la liberté d'association.

De l'avis de la FISA, ce n'est pas aux parties à s'adapter à la décision de l'arbitre mais plutôt à l'arbitre d'adapter sa décision à l'entente conclue entre les parties.

Recommandations

Le gouvernement devrait préciser les pouvoirs de l'arbitre, notamment en :

- lui attribuant clairement les pouvoirs de traiter de toute question de droit;
- lui attribuant le pouvoir de rendre les ordonnances de sauvegarde appropriées;

¹³ Sentence du 27 juin 2016 de l'arbitre René Beaupré, Demande de pourvoi en révision judiciaire, C.S. Montréal, 500-17-094642-165 et sentence arbitrale de M^e Claude Martin, Demande de pourvoi en révision judiciaire, C.S. Montréal, 500-17-099491-167.

- lui interdisant de toucher aux ententes négociées par les parties au préalable.

4.2 Les critères à partir desquels l'arbitre doit pouvoir rendre sa décision

Tel que mentionné en introduction, l'article 17 détermine de manière très précise les considérations dont l'arbitre devra tenir compte dans le prononcé de sa décision. Contrairement aux critères énoncés à l'article 1 du projet de loi, les critères énumérés à l'article 17 n'auront pour effet que de « tirer vers le bas » la détermination des conditions de travail des employés municipaux, et ce, en raison du fait que ces critères sont tous favorables à la municipalité employeur.

Pourtant, le ministre Coiteux affirmait en point de presse, le 10 juin dernier, que l'un des objectifs du projet de loi était de « s'assurer d'avoir une main-d'œuvre qui a des conditions de travail tout à fait justes » et que c'était cet équilibre entre la responsabilité financière des municipalités et les attentes collectives de ces mêmes salariés qui étaient recherchés dans la loi.

Premièrement, à l'égard des huit critères énumérés à l'article 17, il faut se demander lequel d'entre eux l'arbitre devra prioriser.

Deuxièmement, comme nous le faisons remarquer précédemment, les huit critères ont l'avantage de favoriser l'employeur. Ainsi, comment se fait-il qu'au paragraphe 1, on ne tienne compte d'aucun impact financier et fiscal découlant d'une décision politique prise par l'administration municipale et qui pourrait avoir des conséquences financières, notamment pour les contribuables? Qu'on pense par exemple à la construction d'un pont, d'un amphithéâtre ou d'un train de banlieue dont les coûts auraient inévitablement un impact sur le fardeau financier et fiscal de la municipalité et de ses citoyens.

Pourquoi, au paragraphe 3, ne pas tenir compte des conditions de travail accordées aux cadres et ne s'en tenir qu'à celles applicables aux autres salariés? Est-ce parce que les cadres seraient à l'abri de toute mesure visant à contrôler leur masse salariale ou parce que le législateur présume que leur rémunération, aussi généreuse soit-elle, ne peut avoir d'impact sur la situation financière et fiscale de la municipalité et de ses contribuables?

En quoi la politique de rémunération ainsi que les dernières majorations consenties par le gouvernement aux employés des secteurs public et parapublic doivent-elles être considérées afin de déterminer les conditions applicables aux employés municipaux? D'ailleurs, la durée des ententes dans ces secteurs ainsi que la longueur des négociations en vue de leur renouvellement rendent déjà désuètes toutes comparaisons, le contexte particulier prévalant lors de leur adoption étant révolu.

Cinquièmement, que veut dire l'expression énoncée au paragraphe 6 voulant que l'arbitre doive tenir compte « des exigences relatives à la saine gestion des finances publiques »? Devra-t-il non seulement arbitrer les conditions de travail des salariés syndiqués mais aussi valider ou critiquer les décisions politiques prises par une municipalité? Comment définir cette expression?

Sixièmement, comment l'arbitre pourra-t-il, au regard du paragraphe 8, juger de la situation et des perspectives salariales et économiques du Québec si ce n'est qu'après avoir entendu des experts en la matière? De surcroît, ceci voudra dire que les frais du processus d'arbitrage augmenteront, rendant encore plus lourd le fardeau de la preuve que devront assumer les plus petits syndicats municipaux qui ne pourront se défendre à armes égales avec l'employeur puisque cela nécessitera une preuve additionnelle plus précise.

Finalement, quels seront les choix de l'arbitre au regard du paragraphe 7 si la situation économique locale est florissante mais que les perspectives économiques provinciales le sont moins? Comme nous le soulignons précédemment, comment l'arbitre devra-t-il jauger la situation? Comment pourra-t-il mesurer l'importance de l'impact du paragraphe 8 par rapport au paragraphe 7? Est-ce à dire que l'arbitre tiendra compte aussi d'augmentations salariales faramineuses comme celles versées aux médecins en 2015 et qu'il tiendra compte aussi de l'argent versé en trop à ces derniers au cours de la même année, et totalisant plus de 416 millions de dollars pour déterminer quelles sont les perspectives économiques provinciales?

Recommandations

La FISA estime que le gouvernement devrait :

- permettre à l'arbitre de tenir compte, dans la détermination des conditions de travail, des décisions politiques prises par l'administration municipale de manière à ne pas préjudicier inutilement, comme cela s'est fait par le passé, les salariés syndiqués;
- faire en sorte que la rémunération et les avantages accordés aux cadres des municipalités soient pris en considération par l'arbitre;
- préciser la notion d'exigence relative à la saine gestion des finances publiques;
- déterminer un ordre de priorité des critères énumérés à l'article 17 puisque forcer l'arbitre à prendre en considération l'ensemble de ceux-ci est irréalisable;
- modifier l'article 17 de manière à ce que les critères énumérés à l'article 1 soient pris en compte par l'arbitre de différend ou le médiateur spécial.

4.3 Le processus d'arbitrage, source de distinctions et de désavantages

Le conseil d'arbitrage de différend instauré dans l'éventuel nouveau régime de négociation des policiers et pompiers municipaux est composé de trois membres. Or,

pour ce qui est des autres employés municipaux, le processus donne lieu à un arbitrage devant un arbitre unique. Pourquoi une telle disparité dans le fonctionnement du processus décisionnel, la constitution du banc décideur et les conditions de compétence *ratione personae* du ou des décideurs? Est-ce à dire que les questions débattues dans le cadre des négociations des policiers et pompiers municipaux sont plus importantes que celles débattues dans le dossier des autres salariés syndiqués d'une municipalité? Encore une fois, le législateur semble vouloir catégoriser les groupes de salariés en fonction d'une reconnaissance publique qu'il veut bien leur accorder, soit les cadres, les policiers et les pompiers, et les autres salariés syndiqués ou non des municipalités.

Pourtant, le conseil d'arbitrage de différend et l'arbitre devront décider sur la base des mêmes critères, soit ceux énumérés à l'article 17.

Pourquoi alors ne pas prévoir la possibilité pour les parties de nommer, à leur libre choix, un accessoir à l'arbitre comme cela se fait d'ailleurs dans le *Code du travail*¹⁴?

Pourquoi ne pas offrir ce droit aux parties d'autant que les questions à trancher seront fort complexes¹⁵, que ce soit pour les policiers et les pompiers ou pour les autres salariés syndiqués de ces municipalités. Alors que les membres du conseil de règlement des différends doivent répondre à des critères d'expertise et de sélection très précis¹⁶, les compétences requises pour un arbitre unique sont fort différentes et plus sommaires puisque le législateur n'exige que des connaissances en droit municipal ou en droit du travail¹⁷? Cela est d'autant plus surprenant que les notions de droit municipal n'ont souvent rien à voir avec celles des relations du travail, puisque ces notions et ce vocable font surtout référence à la réglementation municipale et aux lois de nature municipale, notamment celles portant sur l'aménagement et l'urbanisme et sur les règles de fonctionnement interne des municipalités. Comme on peut le constater à la lecture des deux systèmes d'arbitrage de différend, il y a une variante dans l'expertise requise puisque pour les membres du conseil d'arbitrage de différend, le législateur exige une connaissance du domaine municipal, ce qui est bien loin de simples connaissances en droit municipal.

Recommandations

La FISA recommande :

- que compte tenu de la complexité des dossiers, il faudrait permettre que chacune des parties puisse nommer un assesseur afin d'assister l'arbitre;
- toujours au regard de cette complexité des dossiers, qu'il y aurait lieu de rendre applicables les critères de sélection des membres du conseil d'arbitrage de différend à la nomination d'un arbitre.

¹⁴ *Code du travail*, art. 78 et 93.9.

¹⁵ Art. 17 du projet de loi n° 110, par. 6, 7 et 8.

¹⁶ Art. 11, al. 1 et 4 du projet de loi n° 110.

¹⁷ Projet de loi n° 110, art. 47.

5 - Commentaires sur la durée de la convention collective

L'article 51 du projet de loi prévoit que peu importe qu'il s'agisse de la première convention collective ou du renouvellement de celle-ci ou d'une subséquente, sa durée doit être déterminée, mais d'au moins cinq ans. Cette situation est particulière non seulement parce qu'elle ne s'appliquera qu'au monde municipal, mais de surcroît parce qu'elle vient directement à l'encontre des principes énoncés par ce gouvernement, alors au pouvoir en 1994 lors de l'adoption de l'article 65 du *Code du travail*, qui prévoit depuis ce temps :

« Une convention collective doit être d'une durée déterminée d'au moins un an. La durée doit être d'au plus trois ans s'il s'agit d'une première convention collective pour le groupe de salariés visé par l'accréditation. »¹⁸

Comme on peut le constater, cet article 65 C.t. vise deux éventualités. D'abord, la durée d'une première convention collective doit être au minimum d'un an mais d'au maximum trois ans. À cet effet, lors de l'adoption de l'article 65, le ministre responsable du travail et de cette retouche législative, l'honorable Serge Marcil, indiquait ceci au regard de cette nouvelle règle législative :

« Donc, dans la mesure où les parties à la négociation d'une première convention collective ont souvent peu d'expérience en la matière, il est jugé préférable de les faire bénéficier du vécu d'une convention d'une durée n'excédant pas trois ans, afin de leur permettre de s'engager à plus long terme. »¹⁹

En ce qui a trait à la seconde partie de l'article 65 C.t. qui fait état du fait qu'une convention collective, autre que la première, soit d'un minimum d'un an mais d'une durée qui sera déterminée par les parties, le même ministre y va de ces commentaires :

« Cette disposition a pour objet d'éliminer le plafond de trois ans qui s'applique actuellement quant à la durée maximale d'une convention collective et de laisser cette durée à la discrétion des parties à une négociation, pourvu, toutefois, que cette durée, comme actuellement, ne soit jamais inférieure à un an et pourvu, aussi, qu'elle soit déterminée de façon expresse à la convention. Donc, on oblige qu'il y ait une date limite à une convention collective. Ce n'est pas un « free-for-all », là.

J'aimerais vous dire aussi, M. le Président, qu'en déplaçant la durée maximale d'une convention collective le Québec s'aligne sur ce qui se fait ailleurs au Canada et répond aux besoins que manifestent de plus en plus les parties dans le cadre de leurs négociations. »

[...]

¹⁸ L.Q. 1994, c. 6 art. 14.

¹⁹ Journal des débats de la Commission de l'économie et du travail, 34^e législature, 3^e session, le mardi 29 mars 1994, vol. 33, N^o 3.

« Donc, ce n'est pas ce qu'on vise, ce n'est pas de viser la détérioration d'un climat de travail à l'intérieur d'une entreprise. Au contraire, c'est de permettre à deux parties de s'asseoir sur un contrat de travail, qu'elles pourront modifier, négocier à leur façon, et dans lequel elles devraient fixer, naturellement, une date d'échéance. »

[...]

« Moi, ma philosophie, M. le Président, c'est d'abord de laisser les parties négocier. C'est à eux autres de déterminer les conditions de travail avec lesquelles ils veulent travailler. Ça, je pense que c'est fondamental. Je pense qu'il y a un intérêt commun pour les deux parties d'arriver à des ententes. Moi, je pense que les centrales ont toutes les ressources nécessaires pour conseiller leur syndicat. Donc, je pense que la preuve a été faite. La durée n'est pas le seul élément majeur d'une convention collective. Bien souvent, c'est la dernière clause qu'on signe, à ce moment-là, qu'on négocie. »²⁰

(Notre soulignement)

Il est curieux que le gouvernement fasse volte-face sur cette question aussi fondamentale que la négociation de la durée d'une convention collective alors même que les principes de droit international reconnaissent cette règle fondamentale à l'effet que l'un des aspects les plus importants de la négociation collective est certainement la durée des conventions. Pour la FISA, il s'agit d'une restriction future au contenu des conventions collectives qui pourraient être conclues. Cette façon de faire constitue une ingérence dans la négociation collective parce que le législateur limite l'instauration d'un véritable dialogue sur des conditions d'emploi qui seront intégrées aux conventions collectives.

De surcroît, postérieurement à cette modification à l'article 65 du *Code du travail*, le législateur amendait l'article 92 du même Code, lequel est applicable aussi à l'arbitrage de différend de la première convention collective²¹, et ce, aux fins d'allonger la durée de la sentence arbitrale de différend équivalant à une convention collective²².

En effet, jusqu'en 2001, la durée maximale d'une sentence arbitrale de différend était de deux ans. Avec les amendements apportés au *Code du travail* à la suite de l'adoption de la *Loi modifiant le Code du travail, instituant la Commission des relations du travail et modifiant d'autres dispositions législatives*²³, cette durée maximale était prolongée à trois ans.

²⁰ Journal des débats de la Commission de l'économie et du travail, 34^e législature, 3^e session, le mardi 29 mars 1994, vol. 33, N^o 3.

²¹ *Code du travail*, art. 93.9.

²² *Code du travail*, art. 93 et 93.9.

²³ L.Q. 2001, c 26.

Le 12 juin 2001, commentant cette prolongation devant la Commission de l'économie et du travail lors de l'étude détaillée du projet de loi n° 31, le ministre Rochon s'exprimait comme suit à propos de cette modification :

« [...] l'arbitrage dit conventionnel prévu à l'article 77 du Code où l'arbitrage qui concerne les policiers et les pompiers est prévu à l'article 94 du Code et dans le cas d'une première convention collective, qui est prévu à l'article 93.1 du Code.

Dans les deux premiers? L'arbitrage conventionnel ou concernant les policiers et pompiers? Le délai est de trois. Mais, pour quelque raison, dans le cas de l'arbitrage d'une première convention collective, on avait un délai qui jouait... Comme dit l'article 92 actuel du Code que « la sentence des arbitres lie les parties pour une durée d'au moins un an et d'au plus deux ans ».

Alors, ce qu'on vient faire par la nouvelle... la modification de cet article, c'est de ramener ce délai à trois ans, comme dans les deux autres cas, les deux autres situations d'arbitrage, de sorte qu'on aura harmonisé partout la durée d'application. La durée qui lie les conventions à la suite d'une sentence arbitrale sera de trois ans. »

[...]

« Bon. Alors, M. le Président, je pense que, pour bien répondre à la question, là, il faut faire de la petite histoire. Bon, comme je le mentionnais tout à l'heure, dans le cas d'arbitrage conventionnel ou une situation concernant les policiers ou les pompiers, c'est depuis longtemps qu'on a un arbitrage... La durée d'application de la sentence d'arbitre allait de un an à trois ans. Bon, l'arbitre décidait dans cette manche-là.

Dans le cas des conventions collectives, la loi prévoyait un délai de deux ans, parce que c'est un délai qui a été introduit à l'époque où les conventions collectives, légalement, ne pouvaient durer plus que trois ans. Alors, comme c'était une décision arbitrale, donc qui avait pas été vraiment convenue entre les parties, il faisait un sens que la loi donnait un maximum de temps un peu plus court que celui d'une convention que les parties auraient vraiment convenue. On peut présumer que le confort est moins grand si c'est le résultat d'une décision arbitrale.

Or, la pratique a beaucoup évolué, et maintenant les conventions sont très souvent? très très souvent? beaucoup plus que trois ans. Quatre ans, cinq ans, il me semble que c'est plutôt ça qui est la norme actuellement. Alors, c'est un peu avec le même esprit, la même intention de rajouter le délai un peu en deçà de la durée d'une convention vraiment convenue avec les parties, qui est de quatre ou cinq ans facilement aujourd'hui, de mettre le délai maximal de la décision arbitrale à trois ans, comme avant on avait deux ans par rapport à trois ans, comme duraient les conventions collectives. Alors, c'est vraiment un ajustement à l'évolution des choses. »

(Notre soulignement)

Ainsi, cet ajustement apporté en 2001 tenait déjà compte de « l'évolution des choses », pour reprendre l'expression du ministre Rochon. À cet effet, cette prolongation de la durée de la sentence arbitrale, de deux à trois ans, était directement en lien avec le fait que la convention collective conclue d'un commun accord n'avait, au regard de l'article 65 du *Code du travail*, plus de durée maximale. Pour paraphraser les propos du ministre Rochon, « le confort pour chacune des parties » risque d'être beaucoup moins grand si le résultat d'une sentence arbitrale ou de l'adoption d'une loi spéciale est une convention collective d'au moins cinq ans. Tant la municipalité que le syndicat concerné pourraient avoir à vivre avec les inconvénients de la décision arbitrale ou de la loi spéciale adoptée.

Mais ce qu'il y a de plus dangereux dans tout ce système, c'est que soit l'arbitre, soit le gouvernement pourra décider d'imposer une convention collective de longue durée. En effet, l'article 51 du projet de loi prévoit que la convention collective doit « être d'une durée déterminée d'au moins cinq ans ». Ceci laisse donc la porte ouverte à une convention collective de très longue durée. Il appartiendra donc au gouvernement, par le biais d'une loi spéciale, ou à l'arbitre, de déterminer la durée de la convention collective, une condition de travail pourtant considérée comme majeure dans le cadre de la négociation de toute convention collective. Pourtant, les règles générales prévues au *Code du travail* stipulent que les conventions collectives déterminées par un arbitre sont d'une durée minimale d'une année et d'une durée maximale de trois ans²⁴. Alors, pourquoi faire différemment dans le domaine municipal? Encore une fois, les employés de ce secteur se retrouvent catégorisés au détriment même des employés des secteurs public et parapublic qui, eux, ne sont pas soumis à de telles contraintes alors qu'ils assurent, tout comme leurs collègues du municipal, des services de première ligne pour les mêmes contribuables.

Encore une fois, le gouvernement veut, par l'adoption du projet de loi n° 110, catégoriser les employés du secteur municipal en les excluant des règles générales élaborées sous l'égide du *Code du travail*. Encore une fois, ce sont eux les coupables de la situation financière des municipalités. On disait aussi la même chose lors de l'entrée en vigueur de la *Loi favorisant la santé financière et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal*, alors que les cadres s'en sont sortis indemnes, tout comme les maires, dont les régimes de retraite sont pourtant tout aussi déficitaires.

Il est curieux que dans le cadre du dépôt du projet de loi n° 110, le même scénario se répète et que le gouvernement, sous la pression des maires et encore une fois plus particulièrement sous celle des maires des deux grandes villes, s'en prenne toujours « aux mêmes coupables! »

²⁴ *Code du travail*, art. 92.

Recommandations

La FISA considère que le projet de loi catégorise une fois de plus les salariés syndiqués des municipalités en les stigmatisant par rapport aux autres employés, qu'ils soient des employés de l'État ou d'organismes publics ou parapublics, ou des employés du secteur privé.

Il y aurait lieu de respecter les dispositions du *Code du travail* en matière de durée d'une sentence arbitrale de différend, et ce, considérant que les motifs ayant amené le législateur à modifier le *Code du travail* sont en tous points conformes aux objectifs que veut atteindre le gouvernement par son projet de loi.

Conclusion

La FISA vous demande respectueusement de prendre en considération les éléments contenus au présent rapport, afin de ne pas porter une atteinte injustifiée à la liberté de négociation. Si vous privilégiez cette voie, nous vous assurons de notre entière collaboration.