

RÉORGANISATION MUNICIPALE

ANALYSE SOMMAIRE DU

PROJET DE *LOI 170*

(Version finale)

Aux Associations de cadres et cadres touchés par les fusions municipales.

1 - Introduction :

Lors de la présentation du projet de *Loi 170*, la Fédération des associations de cadres municipaux du Québec a fait de nombreuses représentations en Commission parlementaire afin de s'assurer que les cadres municipaux participent activement à la réorganisation municipale et que les cadres soient consultés afin d'une part, de préserver leurs droits et, d'autre part, de s'assurer que la fonction publique municipale conserve son efficacité afin de rendre les services auxquels la population est en droit de s'attendre.

En définitive, la Fédération travaille activement à ce que la transition se fasse le plus harmonieusement possible afin d'éviter un appauvrissement de la fonction publique ou une démotivation liée à la perte du sentiment d'appartenance ou encore à un effritement de la qualité de vie des cadres à leur travail.

La concrétisation de projets d'envergure, comme les fusions, requiert l'implication indéfectible des cadres puisque ce sont eux qui doivent véhiculer les orientations décidées, qui deviennent responsables de la mise en œuvre du projet d'entreprise en plus d'être les catalyseurs favorisant l'adhésion de l'ensemble des employés. Conséquemment, nous croyons que les changements proposés qui donneront naissance aux nouvelles villes ne pourront se réaliser sans la complicité des cadres des municipalités et organismes visés par la réforme.

Pour permettre que cette complicité existe, les cadres des différentes villes touchées par les fusions devront se doter de mécanismes favorisant l'union des forces dans des structures qui garantissent la transparence et la représentativité afin, dans un premier temps, de faciliter les interventions auprès des comités de transition et, par la suite, auprès des conseils de ville et d'arrondissement des nouvelles villes créées.

En effet, il faut se rappeler que les comités de transition seront dotés de pouvoirs décisionnels très vastes et une grande partie de l'avenir sera déterminée par leur prise de position. Nous devons nous assurer que les cadres soient consultés et puissent, si possible, négocier les plans d'intégration et leurs conditions de travail. Nous reviendrons sur ce sujet dans nos conclusions.

Pour ceux qui désirent connaître l'historique des représentations de la Fédération des associations de cadres municipaux du Québec dans le cadre de la réforme municipale, nous vous rappelons que le mémoire présenté lors de la Commission parlementaire est disponible et vous n'avez qu'à contacter Madame Solange Houle au (514) 526-3535 pour en obtenir copie ou consulter le site Internet de la Fédération.

2 - Analyse sommaire de la Loi :

Nous rappelons aux lecteurs qu'il s'agit là d'une analyse sommaire et que d'autres dispositions de la Loi peuvent avoir un impact sur l'organisation du travail et les conditions dans lesquelles les cadres devront œuvrer. Nous vous rappelons aussi que cette analyse a été faite en fonction des textes disponibles, soit une version administrative non-officielle de la Loi en question.

A - Sécurité d'emploi

Références législatives :

- articles 122 et 173.1 de la *Loi sur l'organisation territoriale municipale*;
- article 7 de l'Annexe I, Ville de Montréal, *Loi 170*;
- article 7 de l'Annexe II, Ville de Québec, *Loi 170*;
- article 7 de l'Annexe III, Ville de Longueuil, *Loi 170*;
- article 7 de l'Annexe IV, Hull-Gatineau, *Loi 170*;
- article 7 de l'Annexe V, Ville de Lévis, *Loi 170*.

Essentiellement, ces articles édictent :

« Les fonctionnaires et les employés des municipalités mentionnés à l'article 5 deviennent sans réduction de traitement, des fonctionnaires employés de la ville et conservent leur ancienneté et leurs avantages sociaux. Ils continuent notamment de participer au régime de retraite auquel il participait avant la constitution de la ville.

(...)

Les fonctionnaires et employés visés par le présent article autres que ceux dont l'emploi d'une de ces municipalités débutent après le (indiquer ici la date de présentation du projet de loi), ne peuvent être mis à pied ou licenciés du seul fait de la constitution de la ville. »

Comme vous pouvez le constater, ces articles créent des droits pour les fonctionnaires et employés municipaux dont les cadres font partie. Qu'il s'agisse d'un regroupement volontaire ou forcé.

Il y a donc préservation du lien d'emploi, du traitement, des avantages sociaux, de l'ancienneté ainsi que du régime de retraite de chacun des fonctionnaires des villes touchées par la fusion.

De plus, lorsqu'il existe une communauté urbaine, les fonctionnaires et employés de cette communauté deviennent des employés de la nouvelle ville, dans le cadre des compétences qui ont été transférées à la ville en question. Par contre, lorsque les compétences ont été transférées à la communauté métropolitaine, les fonctionnaires seront intégrés à la communauté métropolitaine par décret du gouvernement.

Il faut bien comprendre que la Loi ne protège nullement les fonctions actuellement exercées par les cadres et les employés non-syndiqués. Ces cadres peuvent donc voir leur travail, leur fonction ou leur titre d'emploi être modifié.

D'autre part, il faut noter que la garantie en question quant au maintien du lien d'emploi est limitée aux mises à pied ou licenciements survenus du seul fait de la constitution de la ville.

Nous pensons que cet article, qui n'offre pas de garantie précise en matière de durée, couvre tout de même tous les actes administratifs comme les réorganisations tant que lesdites réorganisations seront liées directement à la fusion des municipalités. Toute autre interprétation aurait pour effet de permettre aux villes de faire indirectement ce que la Loi leur interdit de faire directement.

Par contre, à partir du moment où la ville pourra faire la preuve que les réorganisations ne sont plus liées directement aux fusions, il pourra en être autrement.

B - Organisation des villes :

Références législatives :

- article 12 de l'Annexe I, Ville de Montréal, *Loi 170*;
- article 11 de l'Annexe II, Ville de Québec, *Loi 170*;
- article 13 de l'Annexe III, Ville de Longueuil, *Loi 170*;
- article 11 de l'Annexe V, Ville de Lévis, *Loi 170*.

Essentiellement, ces articles édictent :

« Les affaires de la Ville sont administrées, conformément à la répartition des pouvoirs et compétences que prévoit la présente loi, par le conseil de la Ville ou, selon le cas, par le conseil de chaque arrondissement. »

Sauf en ce qui concerne la Ville de Hull-Gatineau les compétences dévolues aux conseils d'arrondissement sont généralement les suivantes :

- 1) L'urbanisme;
- 2) Les dérogations à l'interdiction de convertir un immeuble en copropriété divisée (dépendamment des villes);
- 3) La prévention en matière de sécurité incendie;
- 4) L'enlèvement des matières résiduelles;

- 5) Le développement économique local, communautaire et social;
- 6) La culture, les loisirs et les parcs d'arrondissement;
- 7) La voirie locale.

Les autres compétences sont du ressort de la Ville.

Il y a donc la création de deux instances décisionnelles. Une aux pouvoirs élargis celle du conseil de ville et l'autre qui doit fonctionner dans des paramètres précis soit celle de l'arrondissement. Nous analyserons maintenant les compétences du conseil de ville et des conseils d'arrondissement relativement aux conditions de travail.

C - Délimitation des compétences du conseil de ville et des conseils d'arrondissement en matière de relations de travail:

Références législatives :

- articles 42 à 45, Annexe I, Ville de Montréal, *Loi 170*;
- articles 39 à 42, Annexe II, Ville de Québec, *Loi 170*;
- articles 39 à 42, Annexe III, Ville de Longueuil, *Loi 170*;
- articles 37 à 40, Annexe V, Ville de Lévis, *Loi 170*.

Essentiellement, les textes pertinents de ces articles sont similaires à ceux des articles 42 à 45 de l'Annexe I, Ville de Montréal, de la *Loi 170* :

« 42. La ville est l'employeur de tous ses fonctionnaires et employés, qu'ils exercent leurs fonctions ou exécutent leur prestation de travail dans le cadre des responsabilités qui relèvent de la ville ou de celles qui relèvent d'un conseil d'arrondissement, et les décisions relatives à leur engagement, leur congédiement ainsi qu'à la négociation de leurs conditions de travail relèvent du conseil de la ville.

43. Le conseil d'arrondissement détermine cependant l'affectation de travail et les responsabilités des fonctionnaires et employés dont la ville dote l'arrondissement. Les mesures disciplinaires, autres que le congédiement, relèvent également du conseil de l'arrondissement.

44. Le conseil de la ville détermine les effectifs nécessaires à la gestion de chaque arrondissement.

Sous réserve du troisième alinéa, il définit les modes de dotation utilisés pour combler les emplois et il fixe les conditions et les modalités pour l'identification, la mise en disponibilité et le placement des fonctionnaires permanents qui sont en surplus dans un arrondissement.

La dotation des emplois et le rappel au travail dans un arrondissement doivent se faire en accordant la priorité aux employés de cet arrondissement parmi ceux qui satisfont aux modalités relatives à l'intégration ou, selon le cas, aux critères de sélection négociés et agréés par les parties à une convention collective.

45. *Malgré l'article 42, le conseil d'arrondissement peut négocier les stipulations d'une convention collective portant sur les matières suivantes :*

- 1) Le travail supplémentaire, à l'exclusion de la rémunération;*
- 2) L'horaire de travail, à l'exclusion de la durée du travail;*
- 3) Les vacances annuelles , à l'exclusion du quantum et de la rémunération;*
- 4) Les congés fériés et mobiles, à l'exclusion du quantum et de la rémunération. »*

Comme vous pouvez le constater, c'est le conseil de ville qui embauche, congédie les fonctionnaires et qui détermine les effectifs nécessaires à la gestion de chaque arrondissement ainsi que la négociation des conditions de travail. C'est aussi lui qui détermine les modes de dotation utilisés pour combler les emplois sous réserve cependant des plans d'intégration mis en place par les comités de transition dont nous discuterons plus tard.

Par contre, les conseils d'arrondissement déterminent l'affectation de travail et les responsabilités des fonctionnaires. Ces conseils sont aussi responsables des mesures disciplinaires autres que le congédiement. Ils conservent aussi juridiction sur le temps supplémentaire, l'horaire de travail, les vacances annuelles et les congés mobiles avec certaines restrictions et ce, pour les employés couverts par une convention collective. Nous pensons cependant que ces juridictions seront aussi étendues aux cadres et au personnel non-syndiqué par les comités de transition afin d'uniformiser le régime.

Le rôle des conseils d'arrondissement est donc, en matière de relation de travail, à première vue moins important que ceux dévolus au conseil de ville. Cependant, en seconde analyse, non seulement les conseils d'arrondissement conservent certaines juridictions ayant trait à la détermination des conditions de travail mais, dans la vie de tous les jours, ce sont les conseils d'arrondissement qui verront à l'application desdites conditions de travail. Or, il y a sûrement autant de conflits qui naissent de l'application des conditions de travail que de leur négociation.

Nous devons donc tenir compte de cette séparation de compétence pour déterminer le mode de représentation et d'organisation des associations de cadres relativement à ces deux paliers.

Cependant, il faut aussi se rappeler que dans les premiers temps, c'est le conseil de transition qui a tous les pouvoirs nécessaires à la mise en place des plans d'intégration et que nos efforts et les mécanismes de représentation devront tenir compte de cet aspect.

D - Les comités de transition :

Les articles 147, 148.1, 150, 165, 166, 167, 168, 170, 171 et 172 édictent :

« 147. Le comité de transition a pour mission de participer, avec les administrateurs et les employés des municipalités visées à l'article 5, de la communauté urbaine et de leurs organismes, à l'établissement des conditions les plus aptes à faciliter pour les citoyens de la ville nouvelle la transition entre les administrations existantes et la ville nouvelle.

148.1. Sous réserve du deuxième alinéa de l'article 154, le comité de transition soit, au cours de son mandat, fournir aux citoyens des municipalités mentionnées à l'article 5 toute l'information qu'il juge pertinente pour les tenir informés du déroulement de sa mission.

Le ministre peut à cet égard formuler des directives au comité.

150. Le comité de transition peut former tout sous-comité pour l'étude de questions particulières, déterminer leur mode de fonctionnement et en désigner les membres, dont la personne qui le préside.

Une personne qui n'est pas membre du comité peut également être désignée membre d'un sous-comité.

165. Le comité de transition doit également élaborer tout plan relatif à l'intégration des fonctionnaires et employés des municipalités visées à l'article 5 et de la communauté urbaine qui ne sont pas représentées par une association accréditée ainsi que les modalités relatives aux droits et recours de l'employé qui se croit lésé par l'application du plan d'intégration.

Tout plan visé au premier alinéa s'applique à la ville dès le 31 décembre 2001.

166. Le comité de transition doit nommer pour une durée maximale de cinq ans le directeur général, le greffier et le trésorier de la ville.

Il peut créer les différents services de la ville, établir leurs champs d'activités et nommer les directeurs et les directeurs adjoints de ces services et définir leurs fonctions.

167. Le comité de transition doit examiner la mise en place des structures de service requises par la présente loi, notamment dans les arrondissements créés sur le territoire qui constituait avant le 1er janvier

2002 celui de la Ville de Montréal. Il peut faire à cet égard toute recommandation au ministre.

168. *Le comité de transition doit examiner la spécificité de l'arrondissement Ville-Marie mentionné à l'annexe I-A, notamment relativement à la nature et au mode d'exercice des pouvoirs et compétences que la présente loi accorde aux arrondissements. Il peut faire à cet égard toute recommandation au ministre.*

170. *Le comité de transition doit dresser le budget du premier exercice financier de la ville et déterminer une formule qui permet de fixer la dotation de chacun des conseils d'arrondissement en établissant notamment des éléments de péréquation entre les arrondissements et en tenant compte des services offerts en 2001 par chacune des municipalités locales mentionnées à l'article 5.*

171. *Le comité de transition doit faire l'étude de tout autre sujet ou exécuter tout autre mandat que le gouvernement peut lui confier dans le cadre de sa mission.*

172. *Le comité de transition doit, au terme de son mandat ou lorsque requis par le ministre, transmettre au ministre un rapport de ses activités.*

Le comité peut inscrire dans ce rapport, en plus des recommandations mentionnées au présent chapitre, toute recommandation additionnelle qu'il estime nécessaire de porter à l'attention du gouvernement et ayant trait notamment :

- 1) aux limites des arrondissements de la ville;*
- 2) aux difficultés rencontrées dans l'application de la présente loi et aux modifications proposées;*
- 3) aux dispositions spéciales qu'il lui apparaît utiles d'incorporer dans le cadre juridique applicable à la municipalité et aux arrondissements.*

Nous attirons plus spécifiquement votre attention sur l'article 165 qui édicte que le comité de transition doit élaborer tout plan relatif à l'intégration des fonctionnaires qui ne sont pas représentés par une association accréditée. De plus, le comité de transition a les pouvoirs :

- 1) De nommer le directeur général, le greffier, le trésorier de la Ville, il peut créer différents services de la Ville, établir leur champs d'activités et nommer les directeurs et les directeurs adjoints de ces services et en définir leurs fonctions;

- 2) Recommander la mise en place des structures de services requis notamment en ce qui concerne les arrondissements. Déterminer la formule qui permet de fixer la dotation de chacun des conseils d'arrondissement, etc..., etc.

Une grande partie de la vie des cadres et employés non-syndiqués dépendra pour de nombreuses années des décisions du comité de transition découlant des vastes pouvoirs qui leur sont accordés, particulièrement en ce qui concerne les plans d'intégration, les nominations, l'organisation et la dotation de plusieurs services et arrondissements.

La Fédération est donc d'avis que les associations de cadres municipaux doivent jouer un rôle important dans la mise en place de ce plan d'intégration. De plus, la Fédération est d'opinion que l'élaboration du plan d'intégration doit se faire en fonction d'un processus mieux défini que ce que prévoit la loi actuelle. À cet effet, nous vous proposons la démarche suivante.

Pour ce faire, les cadres municipaux des villes touchées par les fusions doivent s'organiser en créant, si possible, des associations dûment constituées pour chacune des villes impliquées.

Ces associations devraient par la suite constituer un regroupement en fonction du territoire de la nouvelle ville. Ce regroupement devrait avoir un caractère représentatif et tenir compte de la provenance des différentes associations.

Suite à la mise en place de sa structure, des démarches doivent être entreprises auprès des différents comités de transition afin d'être consultés, entre autres :

- i) pour faire l'analyse des besoins;
- ii) pour faire l'inventaire des ressources;
- iii) pour déterminer le contenu des programmes d'attrition;
- iv) pour déterminer l'organigramme, les niveaux de hiérarchie, le taux d'encadrement et le descriptif des tâches, tant de la ville que des arrondissements, s'il y a lieu.

De plus, le même regroupement devrait être impliqué très étroitement et être minimalement consulté par le comité de transition quant aux critères d'attribution des différents postes.

La Fédération suggère aussi aux dits regroupements de faire des recommandations aux comités de transition pour la création et la mise en place d'une Commission de la fonction publique municipale de chacune des nouvelles villes, de manière à concevoir et organiser des concours afin de s'assurer d'une transparence dans les mécanismes de nomination et permettre ainsi aux citoyens de s'assurer de la compétence des fonctionnaires municipaux avant qu'on leur octroi un poste de cadre quelconque.

Il est à noter que la Ville de Montréal possède déjà une telle Commission de la fonction publique. Une telle institution offre certaines garanties en matière d'équité de traitement non négligeable pour nos membres.

Quant aux recours de l'employé ou du fonctionnaire qui se croit lésé par l'application du plan d'intégration, nous privilégions un recours devant un arbitre dont la décision serait finale et sans appel, à condition toutefois qu'il ne s'agisse pas d'une matière touchant la réduction du traitement, l'ancienneté, les avantages sociaux, les mises à pied ou les licenciements. En effet, ces litiges devraient être entendus par le Commissaire général du travail conformément à la *Loi 150*.

E - Divers :

i) Les associations de cadres accréditées de la Ville de Montréal en vertu de l'article 21, alinéa 5, du *Code du travail* :

L'article 134 de l'Annexe I de la *Loi 170* prévoit qu'une unité de négociation constituée en vertu des exceptions au *Code du travail* ne pourra comprendre des cadres embauchés par la Ville de Montréal après le 1^{er} mai 2001 ou encore des cadres qui étaient à l'emploi des autres municipalités faisant l'objet de la fusion forcée avec Montréal.

En conséquence, ces associations de cadres accréditées devraient, selon nous, disparaître par attrition au fil des ans puisqu'en définitive aucun nouveau cadre, gérant, surintendant ou contremaître de la Ville de Montréal ou de la Communauté urbaine Montréal, ne pourront joindre les rangs de ces unités de négociation après le 1^{er} mai 2001 ou être embauché par la nouvelle ville après le 1^{er} janvier 2002. Il en va de même pour les cadres déjà à l'emploi des autres villes touchées par la fusion;

ii) *Loi sur l'équité salariale* :

Malgré nos représentations, nous n'avons pas fait de gain substantiel quant au délai d'application de la *Loi sur l'équité salariale* qui avait été reportée par les articles 176.28 et 176.29 de la *Loi sur l'organisation territoriale municipale*. Cependant, les ajustements seront rétroactifs à compter du 21 novembre 2001 et pouvant être étalés entre le 21 novembre 2001 et le 21 novembre 2005, diminuant ainsi possiblement l'impact fiscal de ce versement rétroactif.

Conclusion :

Il est actuellement essentiel pour tous les cadres des municipalités touchées par les fusions de se regrouper rapidement et de se doter de structures crédibles et représentatives afin d'intervenir auprès des comités de transition et de faire en sorte que la réforme se fasse, non seulement dans le respect des droits des cadres, mais en plus, qu'elle soit adaptée à la réalité.

La Fédération a déjà entrepris des démarches auprès du Ministère et des différents comités de transition afin de faciliter la mise en place de mécanismes de consultation et de négociation avec les regroupements qui seront mis en place.

Dès que nous aurons de plus amples renseignements, nous vous en ferons part sans délai.