



**SYNDICAT DES FONCTIONNAIRES
MUNICIPAUX DE MONTRÉAL (SCFP)**

Pour un réel respect des droits fondamentaux profitable à tous

Mémoire du Syndicat des fonctionnaires municipaux de Montréal (SCFP)
sur la révision de la *Charte montréalaise des droits et responsabilités*

Présenté à l'Office de consultation publique de Montréal

Décembre 2010

Recherche et rédaction

Michèle Blais, agente d'information au SFMM et
Ronald Boisrond, conseiller syndical SCFP

Coordination

Linda Craig, directrice adjointe au SCFP

Secrétariat

Jocelyne Bergeron

Présentation lors de la Commission

Monique Côté

Syndicat des fonctionnaires municipaux de Montréal (SCFP)

429, rue de La Gauchetière Est

Montréal (Québec), H2L 2M7

Téléphone : 514 842-9463

Télécopieur : 514 842-3683

www.sfmm429.gc.ca

Table des matières

Présentation du Syndicat des fonctionnaires municipaux de Montréal (SCFP)	4
Introduction.....	6
Commentaires et recommandations	
A) Constats.....	8
B) Recommandations	16
Conclusion.....	18

PRÉSENTATION DU SYNDICAT DES FONCTIONNAIRES MUNICIPAUX DE MONTRÉAL (SCFP)

Le Syndicat des fonctionnaires municipaux de Montréal (SCFP-FTQ) compte plus de 85 années d'existence au cours desquelles il a développé une solide expertise en matière d'emploi et de relations de travail dans le secteur municipal.

Il représente plus de 10 000 salariés cols blancs municipaux et paramunicipaux, dont la très grande majorité travaillent à la Ville de Montréal, soit près de 8000 répartis dans les services centraux et les 19 arrondissements ainsi que dans 12 des 15 villes reconstituées au 1^{er} janvier 2006, ce qui en fait le plus important syndicat du secteur municipal au Québec.

Le SFMM détient également l'accréditation syndicale pour les nombreux employés cols blancs des sociétés paramunicipales de Montréal, soit la Société du Parc Jean-Drapeau, la Société d'habitation et de développement de Montréal (SHDM) et l'Office municipal d'habitation de Montréal (OMHM). Enfin, il représente les salariés (cols blancs et cols bleus) de la Corporation Anjou 80, les cols blancs qui travaillent à Stationnement de Montréal, ainsi que ceux de la firme privée Parc Six Flags Montréal SEC (la Ronde).

Nous tenons également à préciser que le SFMM représente 37 % du total des effectifs de la Ville de Montréal¹. Plus de 50 % de ses membres sont des femmes qui constituent, à la Ville de Montréal, 58 % de l'effectif féminin². Près de 70 % de ses membres qui travaillent à la Ville résident à Montréal.

Le SFMM est affilié au Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP) qui, lui, représente environ 70 % de l'ensemble des employés municipaux au Québec dans 258

¹ Portraits statistiques 1994-2005 de la présence des femmes à l'emploi de la Ville, Faits saillants et tableaux, Tableau de la distribution de l'effectif par groupes d'accréditation, p. 3.

² Idem.

municipalités, incluant les membres représentés par le Syndicat des cols bleus regroupés de Montréal (SCFP 301).

Comptant près de 105 000 membres au Québec, le SCFP est présent dans plusieurs autres secteurs d'activités, entre autres, la santé et les services sociaux, l'éducation, les universités, l'énergie, les transports urbains et aériens, les communications, les sociétés d'État et organismes publics québécois. Il est aussi le plus important syndicat affilié de la FTQ.

Introduction

Tout d'abord, le Syndicat des fonctionnaires municipaux de Montréal (SFMM) remercie l'Office de consultation publique de lui permettre de s'exprimer sur la *Charte montréalaise des droits et responsabilités*.

Si notre syndicat a jugé opportun de participer à cette consultation publique, c'est qu'à titre de représentant des quelque 8000 cols blancs – qui offrent quotidiennement une kyrielle de services en matière de sécurité, de sports et loisirs, d'inspection, de prévention, de culture, de propreté, d'application de la réglementation, d'information, de communications d'urgence, de soutien administratif, etc. –, nous sommes préoccupés par plusieurs aspects de la Charte qui engage nos membres dans l'amélioration constante des services à la population.

Bien que nous n'ayons pas participé à la consultation ayant mené à son adoption, force est de constater la pertinence de la *Charte montréalaise des droits et responsabilités* reconnue sur la scène internationale, entre autres, pour son aspect innovateur et les valeurs qu'elle véhicule. Nous saluons cette initiative qui constitue un pas de plus vers l'atteinte des droits fondamentaux gouvernant les règles de notre démocratie où chaque personne est égale devant la loi, et qui propose une alternative à la judiciarisation des différends pouvant opposer les citoyens à la Ville.

Malgré qu'elle ne détienne pas le statut de loi fondamentale comme les chartes québécoise ou canadienne ou encore de valeur juridique, il n'en demeure pas moins que la *Charte montréalaise des droits et responsabilités* est pourvu d'un pouvoir « moral ». Conséquemment, elle s'élève d'un cran au dessus de la simple déclaration de bonnes intentions et cela dû au fait qu'elle confère à l'Ombudsman la responsabilité de recevoir les plaintes de citoyens qui se croient lésés en vertu de cette *Charte*.

L'Ombudsman détient également le pouvoir d'enquêter, d'interpréter les règlements municipaux, de faire des recommandations et de commenter publiquement ce qui, selon nous, lui attribue un intérêt certain.

Dans ce mémoire, le SFMM n'a pas la prétention de faire office d'expert. C'est sur la foi de son expérience qu'il dresse une série de commentaires et de constats, et qu'il propose ses recommandations afin de bonifier cet outil, qui s'inscrit cependant dans un cadre juridique provincial générant certaines incohérences entre, d'une part, les engagements politiques auxquels souscrit « la Ville de Montréal » et, d'autre part, l'autonomie des arrondissements.

Enfin, précisons que nos recommandations visent principalement la mise en application de la Charte et non pas les valeurs dont elle fait la promotion.

Constats et recommandations

A) Constats

Nul ne peut être contre la vertu

Tel que mentionné plus haut, notre intervention n'entend pas remettre en cause les valeurs prônées par la Charte. De par la nature même de notre mission, ce serait un non-sens que d'aller à l'encontre des principes de justice, d'équité, d'égalité, d'inclusion et de respect mis de l'avant par la Ville, alors que nous militons et multiplions nos actions pour que, justement, nous puissions assurer à nos membres le respect de ces droits fondamentaux garantis par nos conventions collectives, les lois du Travail et les Chartes québécoise et canadienne.

Bien qu'on veuille en faire un instrument pour favoriser un sentiment d'appartenance chez les citoyens et encourager des rapports harmonieux et fructueux entre les citoyens eux-mêmes ou entre les citoyens et la Ville, il n'en demeure pas moins qu'au cours des quatre années de son application, les moyens déployés restent, selon nous, bien timides. Soulignons que la Charte s'avère peu connue du public ainsi que des employés municipaux tandis que son application reste aléatoire. Car, outre le rapport annuel de l'Ombudsman faisant état du nombre de plaintes déposées par les citoyens, de quel outil dispose l'administration pour évaluer l'application de cette Charte?

Contexte organisationnel et juridique : un frein

Le 18 décembre 2003, alors que nous apposions notre signature au bas de la toute première convention collective des cols blancs de la nouvelle Ville fusionnée de Montréal, le gouvernement Charest, avec l'appui de la Ville, adoptait une nouvelle *Charte de la Ville de Montréal* (L.R.Q., chapitre C-11.4) et imposait à la métropole un tout autre cadre de gouvernance.

En 2006, le gouvernement récidiva en modifiant le cadre juridique pour tenir compte des défusions. Selon Alain Martin, PhD en études urbaines de l'INRS, il s'agissait « *d'accorder davantage de pouvoirs, mais également de souplesse aux arrondissements dans leur gestion locale avec l'objectif de renforcer l'adhésion à la nouvelle Ville de Montréal* »¹:

[...] ce parti pris pour la décentralisation repose sur la croyance que gestion efficace, proximité et démocratie locale vont de pair et se renforcent mutuellement. Solution de rechange à la défusion, la décentralisation fait entrevoir l'émergence d'une culture organisationnelle capable de renforcer le sentiment d'appartenance à la nouvelle ville tout en consolidant son statut de métropole du Québec.

(Collin et Robertson, 2003 : 820)

L'adoption de la *Charte montréalaise des droits et responsabilités* souscrit tout à fait à cette croyance. Pourtant « *la multiplication des structures n'a pas dynamisé la participation des citoyens et donc la démocratie. Elle a surtout augmenté les dépenses de la Ville en multipliant des services, les façons de faire, etc.* »².

Toujours sur la structure dont s'est dotée Montréal, le *Groupe de travail sur les enjeux de la gouvernance et de fiscalité de Montréal*, dans son rapport produit en mars dernier, affirme que « *ces changements ont beaucoup complexifié les choses en introduisant la distinction entre les compétences d'agglomération, les compétences de la ville centrale et les compétences des arrondissements. Quatre ans plus tard, ces nouvelles structures, de même que les nouvelles pratiques de gestion et les modes d'interaction entre l'administration centrale et les arrondissements sont encore en rodage, à la recherche du fonctionnement optimal.* »³

¹ MARTIN, Alain, PhD, « *Analyse multi-échelons de la construction politique des arrondissements montréalais* », thèse au doctorat en études urbaines, Université du Québec INRS – urbanisation, culture et société, janvier 2008

² LÉVESQUE, Kathleen, « *Les dérives d'une nouvelle structure* », *Le Devoir*, 13 octobre 2007, p. C2

³ Groupe de travail sur les enjeux de gouvernance et de fiscalité de Montréal, rapport intitulé « *Une Métropole à la hauteur de nos aspirations* », 31 mars 2010, 96 pages.

En ce qui nous concerne, les conséquences découlant de ces réformes ont rendu caduque tout un pan de notre convention pourtant négociée de bonne foi. Ainsi, l'embauche, la sous-traitance, les horaires de travail et quatorze autres pouvoirs en matière de gestion des ressources humaines ont été confiés aux arrondissements. On a aussi assisté au démembrement des équipes techniques. L'expertise centrale a été saupoudrée un peu partout à travers la ville ce qui a mené à l'appauvrissement de notre fonction publique et, plus particulièrement, à l'affaiblissement de ses fonctions centrales.

Force est de constater que cette situation rend l'application de la Charte très difficile. Et si le cadre juridique actuel n'est pas modifié, cette situation risque de perdurer. On comprend donc qu'ainsi dépourvue, il est devenu difficile pour la Ville de remplir ses fonctions de conseil stratégique et d'évaluer les initiatives proposées. L'Ombudsman lui-même en a témoigné. Le 16 novembre 2010, lors de la consultation publique tenue par l'OCPM : « *on (NDL : l'Ombudsman) est quand même tenu de respecter les compétences des arrondissements, quel texte a été défini par la dernière loi qui est entrée en vigueur en 2006 sur la nouvelle Ville de Montréal. Et les arrondissements ont beaucoup de compétences exclusives. Alors, je ne peux pas imposer à un arrondissement de décider de faire la même chose que l'arrondissement voisin* ». ⁴

Quand chartes riment avec incohérence !

Selon nous, il existe certaines « incohérences » entre l'application de la Charte et la réalité de la Ville, qui découlent d'une autre charte, celle de la Ville de Montréal. On aura beau la citer à travers le monde pour son caractère innovateur, dans les faits, à notre avis, la portée de la *Charte montréalaise des droits et responsabilités* demeure en grande partie symbolique et abstraite puisque son application se bute à des difficultés administratives et organisationnelles majeures.

⁴ Transcriptions de la séance d'information du 16 novembre 2010 – Forum 2 diffusées sur le site www.ocpm.qc.ca

« *L'empilage* » de structures municipales est un facteur fréquemment soulevé par divers intervenants comme étant un irritant majeur à l'application de politiques, de programmes municipaux ou autres. À preuve, le mémoire intitulé « *Pour une participation égalitaire des femmes et des hommes à la vie de Montréal* »⁵, du comité des femmes de la Conférence régionale des élus (CRÉ) affirme que « *dans le contexte de décentralisation et de partage de pouvoirs entre la Ville centre et les arrondissements, la mise en œuvre et le suivi des politiques municipales représentent tout un défi.* »

Ce point de vue est également partagé par le Conseil des Montréalaises qui, dans son mémoire titré « *Un acquis important à renforcer!* » cite en exemple la politique d'égalité entre les femmes et les hommes à la vie de Montréal. Tandis que la Ville centre a adopté son plan d'action en vue de concrétiser cette politique, ce n'est toujours pas le cas des arrondissements. Le Conseil allègue que « *cette omission semble difficilement réconciliable avec leurs obligations (...)* »⁶.

D'autres exemples, comme l'application du Programme d'accès à l'égalité en emploi (PAÉE), peuvent également témoigner des difficultés qu'éprouve la Ville en ce domaine.

Retenons qu'avec la nouvelle structure de gouvernance de la Ville de Montréal, il devient, du moins actuellement, difficile d'assurer une imputabilité entre les arrondissements et la Ville centre.

⁵ Mémoire du comité femmes de la CRÉ de Montréal *Pour une participation égalitaire des femmes et des hommes à la vie de Montréal*, septembre 2007, p. 4 de 22.

⁶ Mémoire du Conseil des Montréalaises, présenté à l'OCPM *Un acquis important à renforcer!*, octobre 2010, p. 8

Services municipaux : disparités entre les arrondissements

Bien que la Charte prône l'équité entre les citoyens, les observateurs s'accordent pour dire que ce droit fondamental s'applique différemment selon l'arrondissement dans lequel on vit.

Certains arrondissements mieux pourvus financièrement que d'autres peuvent dispenser des services en fonction de leurs ressources financières. L'arrondissement Saint-Laurent par exemple, le plus riche de tous, disposerait, selon la mairesse Anie Samson, de 950 \$ par habitant, comparativement à Villeray – Saint-Michel – Parc-Extension, le deuxième plus pauvre et le plus peuplé, disposant de 450 \$ par citoyen.

Selon Danielle Pilette, professeure au département d'études urbaines et touristiques de l'École des sciences de la gestion de l'UQAM, « *l'examen des budgets des arrondissements montre des écarts importants dans la répartition des revenus de fonctionnement budgétés annuellement* ». Ainsi, en 2010, en vertu de l'article 149 de la *Charte de la Ville de Montréal*, sept arrondissements se sont prévalus de la taxe relative aux services, et les montants varient d'un arrondissement à l'autre.

Que ce soit dans l'offre de transport en commun – tous s'accordent sur le fait que l'est de l'île est moins bien servi que les arrondissements du centre – ou la quantité de livres disponibles par habitant – 11 arrondissements seulement respectent l'objectif de trois livres par habitant énoncé en 1998 dans la politique provinciale –, ou encore les droits d'entrée pour la piscine ou le prix des permis, nous pouvons témoigner des disparités qui affligent certains secteurs plus cossus d'un même arrondissement. Sans oublier la fréquence du balai mécanique ou encore les règles en vigueur en matière de déneigement. Et ces différences s'accroissent si l'on compare un arrondissement par rapport à un autre.

Bien que cela concerne des activités dévolues à nos collègues cols bleus, le cas du chargement de la neige constitue aussi un bon exemple de disparité interarrondissements.

Déjà en 2007, nous la FTQ dénonçait cette situation. *« Avant la décentralisation, il existait à la Ville de Montréal une politique selon laquelle l'épandage de sel ou de sable devait débuter dès qu'étaient tombés trois centimètres de neige. De même, le déblaiement commençait lorsque quinze centimètres de neige étaient au sol. Aujourd'hui, les directives en matière d'épandage, de déblaiement et de chargement de la neige diffèrent d'un arrondissement à l'autre. Par ailleurs, le sel et le sable étaient achetés pour l'ensemble de la Ville ce qui permettait d'obtenir des prix avantageux compte tenu du volume important. Ces temps sont révolus, chaque arrondissement commande pour ses propres besoins et ne bénéficie plus des meilleurs prix. »*⁷

Aujourd'hui, les arrondissements se sont « balkanisés » et sont jaloux de leur expertise. La règle du chacun pour soi est de mise. Au lieu de mettre en commun les ressources, partager l'expertise, se parler et se coordonner, on fait face à des murs. Il faut les abattre, pour le bien de tous. On voit que l'on est bien loin des valeurs prônées par la Charte.

Droit de réserve

Autre constat, la Charte ne propose rien pour contrer les disparités en matière d'offre de services municipaux. Au contraire, elle les renforce par le biais de l'article 35 qui dit :

Lorsque le motif principal d'une plainte déposée auprès de l'Ombudsman relève de la présente Charte et que cette plainte concerne une décision du conseil de la ville, du comité exécutif ou d'un conseil d'arrondissement,

⁷ Mémoire déposé par la FTQ en commission parlementaire sur projet de loi 22, nov. 2007, p. 11.

l'Ombudsman peut faire enquête sur la décision, la recommandation, l'acte ou l'omission faisant l'objet de la plainte.

Toutefois, le premier alinéa du présent article ne s'applique pas lorsque la décision, la recommandation, l'acte ou l'omission visé ou allégué revêt un caractère essentiellement budgétaire.

Selon notre compréhension, toute injustice soulevée par un citoyen ne serait pas pertinente si la Ville peut la justifier budgétairement. Si tel est le cas, cela laisse toute latitude, tant à la Ville centre qu'aux arrondissements, pour repousser une plainte fondée sous prétexte que l'unité d'affaire ne disposait pas du budget nécessaire. Cela nous démontre que la *Charte des droits et responsabilités* est un vœu pieux.

Ceci dit, l'Ombudsman a tout de même fait valoir la force de son pouvoir « moral » relativement aux disparités existantes dans l'offre de service entraînant une plainte d'un citoyen.

Ainsi, malgré le fait qu'il ne peut pas dire aux arrondissements « *vous devez tous faire pareil* », il peut cependant déclarer « *dans ce cas-là, ça n'a pas de bon sens. La qualité du service que vous donnez n'est pas suffisante et donc on va vous recommander de procéder différemment ou d'agir plus vite* ». Quand l'Ombudsman émet une telle recommandation, les gens à qui il s'adresse ont le devoir de répondre par écrit de ce qu'ils feront avec cette recommandation, s'ils y donnent suite, dans quel délai, etc. S'ils refusent d'y donner suite, ils doivent préciser le motif. Et, à ce moment-là, l'Ombudsman peut référer le dossier à des instances supérieures, soit au conseil d'arrondissement ou directement aux élus, au conseil de Ville ou au comité exécutif. Il a également le pouvoir de commenter publiquement.

On doit cependant préciser que malgré toute la bonne volonté de l'ombudsman, il ne possède pas de pouvoir coercitif sur la Ville centre et les arrondissements. Les élus, les

arrondissements et les fonctionnaires peuvent faire fi de ses recommandations puisque son pouvoir est moral.

Vie Démocratique : égalité entre les citoyens ou employés

Autre constat : celui de l'embauche, de la dotation et du renouvellement de la fonction publique. Depuis la réforme municipale, alors que la Commission de la fonction publique s'est vue confier un mandat d'expert conseil, les postes intéressants au sein de l'appareil municipal se passent entre connaissances. Il suffit d'aller dans certains services ou certains arrondissements pour constater à quels points les liens du sang ou les contacts personnels permettent à bien des gens d'occuper un poste à la Ville, surtout dans les postes de direction.

Pour étoffer notre affirmation, citons deux sondages, menés en 2007 et commandés par la Commission de la fonction publique de Montréal, révélant que la Ville est perçue par ses cadres et ses professionnels comme un lieu de favoritisme dans l'embauche et les promotions.

« 60 % des professionnels ont identifié le favoritisme bureaucratique, 46 % la présence d'irrégularités et 56 % ont dénoncé le choix de candidats avant même le lancement du processus. »⁸

Pourtant depuis quelques années déjà la Ville de Montréal, l'un des plus importants employeurs de la région, a mis sur pied un plan d'action en matière d'équité en emploi. Force est de constater que la sous représentation, entre autres, des groupes ethniques et des femmes, demeure un problème. Cela crée une certaine distorsion entre la réalité ethnoculturelle diversifiée de la ville et la composition encore trop homogène de ses effectifs.

⁸ TREMBLAY, Jacinthe, « *Un nid de favoritisme à Montréal?* », *La Presse*, 27 août 2007, p. *La Presse* Affaires.

Or, la diversité culturelle à Montréal va continuer à s'accroître. « *En 2031, Statistique Canada projette que la population des minorités visibles de la région métropolitaine de recensement de Montréal pourrait plus que doubler pour représenter environ 31 % des Montréalais. À partir de ce constat, nous pouvons affirmer que la diversité est non seulement un état de fait mais une caractéristique fondamentale de Montréal.* »⁹

Cette situation risque fort de priver les Montréalais d'une fonction publique représentative efficace et sensible aux questions de droits fondamentaux prônés par la *Charte montréalaise des droits et responsabilités*. Mais cette Charte ne peut rien pour contrer ces barrières.

B) Nos recommandations

À la lueur des constats précités, notre syndicat juge pertinent que des modifications soient apportées à la Charte afin de bonifier cet acquis important pour en faire plus qu'un énoncé de vœux pieux.

En ce sens, c'est avec intérêt que nous avons pris connaissance du mémoire du Conseil des Montréalaises sur la révision de la Charte et tenons à souligner ici que nous partageons leur point de vue et que, par conséquent, nous appuyons fortement leurs recommandations.

D'autre part, sur le plan politique, pour que les élus municipaux soient conséquents avec les principes mis de l'avant dans la Charte, ils doivent avant tout miser sur une meilleure répartition de la richesse entre les arrondissements. Cela implique de mettre fin au gaspillage, aux dédoublements, et de d'accepter de mettre en commun certains services comme les achats, les services administratifs ou juridiques afin d'offrir des services équitables à tous les citoyens de tous les arrondissements.

⁹ Habib El Hage, président du Conseil interculturel, *Mémoire présenté à OCPM sur la Charte montréalaise des droits et responsabilités* 11-2010.

Sur le plan administratif, il est essentiel d'instaurer une reddition de comptes afin qu'il soit possible d'évaluer précisément l'application de la Charte. Nous recommandons de doter les unités d'affaires d'un plan d'action ou du moins d'un outil de référence, afin d'assurer une cohérence entre la Charte et la prise de décision, l'élaboration de programmes ou toute action initiée par l'administration municipale.

Il est aussi recommandé de déployer les ressources nécessaires afin d'assurer la formation des employés directement concernés par les engagements de la Ville vis-à-vis ses citoyens, et de nommer dans chacune des unités d'affaires une personne responsable de la Charte, quelqu'un qui jouera le rôle de « *chien de garde* ». L'adoption d'un échéancier et de mesures de contrôle et d'évaluation est aussi recommandée.

Finalement, nous recommandons la sauvegarde de l'expertise interne pour éviter des coûts faramineux et des malversations dans l'attribution des contrats à la Ville, afin de sauvegarder l'intérêts du citoyen et de nos membres, et surtout, afin d'avoir les ressources budgétaires nécessaires pour atteindre les objectifs de la Charte.

CONCLUSION

Le SFMM est heureux de participer au processus de révision de la Charte. Il réitère son intérêt à l'égard de cet outil imaginatif et issu de la société civile. Ardent promoteur de la médiation comme mode de résolution de problèmes, il demeure confiant de la pertinence et de la qualité du travail réalisé par l'Ombudsman et son équipe auprès des Montréalais, en faveur de l'amélioration des services municipaux. Le SFMM rappelle de plus que les commentaires et recommandations formulés dans ce mémoire visent strictement à bonifier la *Charte montréalaise des droits et responsabilités* dans l'intérêt de la population, mais aussi dans celui de ses membres, dont bon nombre sont également citoyens montréalais.

Cependant, notre syndicat ne peut passer sous silence les difficultés d'application de la Charte, et qui découlent de la *Charte de la Ville de Montréal*.

Le SFMM fait campagne actuellement pour dénoncer l'iniquité en matière d'offre de service et demande des modifications à la *Charte de la Ville de Montréal*, afin de revoir la répartition des pouvoirs entre la Ville centre et les arrondissements, qui en ont trop.

Cette situation ne sert pas les intérêts des Montréalais qui paient plus cher pour des services moindres, disparates et inéquitables.

Cette répartition a affaibli Montréal, désormais divisée en 19 petits royaumes dont les élus défendent leurs pouvoirs au détriment de l'intérêt collectif. Cela entraîne un dysfonctionnement qui rend Montréal presque ingouvernable et l'application de la *Charte montréalaise des droits et responsabilités* encore plus difficile.