

Rapport du Comité de la Liberté Syndicale

Canada (Cas n° 2430)

Le Syndicat national des employées et employés généraux et du secteur public (SNEGSP) au nom du Syndicat des employées et employés de la fonction publique de l'Ontario (SEFPO), appuyée par le Congrès du travail du Canada (CTC) et l'Internationale des services publics (ISP)

07-juin-05

Les organisations plaignantes contestent les dispositions d'une loi (loi sur la négociation collective dans les collèges, LRO 1990, c.15) qui refuse à tous les employés de collège à temps partiel le droit d'adhérer à un syndicat et de participer à des négociations collectives

Rapport n° 343

(Vol. LXXXVIX, 2006, Série B, No. 3)

Rapport où le comité demande à être informé de l'évolution de la situation

Introduction

Allégations: Les organisations plaignantes contestent les dispositions d'une loi (loi sur la négociation collective dans les collèges, LRO 1990, c.15) qui refuse à tous les employés de collège à temps partiel le droit d'adhérer à un syndicat et de participer à des négociations collectives

339. La plainte figure dans une communication en date du 7 juin 2005 envoyée par le Syndicat national des employées et employés généraux du secteur public (SNEGSP), au nom du Syndicat national des employées et employés généraux de la fonction publique (SEFPO). L'Internationale des services publics (ISP) et le Congrès du travail du Canada (CTC) ont exprimé leur soutien à la plainte dans des communications en date des 17 juin et 8 novembre 2005, respectivement.

340. Dans une communication en date du 10 avril 2006, le gouvernement du Canada a fait parvenir les réponses du gouvernement de l'Ontario en date des 12 décembre 2005 et 31 mars 2006.

341. Le Canada a ratifié la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948. Il n'a pas ratifié la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation

collective, 1949, ni la convention (n° 151) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978.

Analyse du cas

A. Allégations des organisations plaignantes

342. Dans sa communication en date du 7 juin 2005, l'organisation plaignante allègue que la loi sur la négociation collective dans les collèges (LNCC) viole la Constitution de l'OIT et les conventions nos 87 et 98. En vertu de la LNCC, seuls les «employés» peuvent participer à des négociations collectives, et les «employés» sont les personnes appartenant à deux unités de négociation prescrites prévues par la loi.

343. Les unités de négociation du corps enseignant excluent les catégories d'employés suivantes: «les enseignants exerçant leurs fonctions au plus six heures par semaine; les conseillers et bibliothécaires travaillant à temps partiel; les enseignants, conseillers ou bibliothécaires désignés pour au moins un trimestre et employés pendant au plus douze mois au cours d'une période de vingt-quatre mois». L'unité de négociation du personnel de soutien exclut les «personnes qui, sur une base régulière, sont employées au plus vingt-quatre heures par semaine». En conséquence, les employés à temps partiel n'ont pas le droit de prendre part à la négociation collective en vertu de la LNCC (voir annexe 1).

344. De plus, ces employés n'ont pas le droit de se syndiquer en vertu de la loi sur les relations de travail (LRT) de l'Ontario étant donné que ladite loi ne s'applique pas aux collèges communautaires, en application des articles 4 et 29 de la LRT, ainsi que de l'article 1 de la loi sur la fonction publique de l'Ontario (annexe 1).

345. L'organisation plaignante explique que cette exclusion des employés à temps partiel est un état de fait complètement dépassé, qui remonte à l'adoption de la LNCC en 1975. Dans les années soixante et soixante-dix, il n'était pas rare en effet d'avoir des unités de négociation réservées strictement aux employés à temps plein et de n'avoir aucune unité pour les employés à temps partiel, situation qui prévalait alors dans les collèges communautaires. Par la suite, la LNCC a établi par voie législative les unités de négociation à temps plein déjà existantes ainsi que leur description. La LNCC a aussi fait en sorte d'empêcher toute tentative syndicale de créer des unités de négociation pour les employés à temps partiel. Ces derniers se sont donc retrouvés exclus de la négociation collective, tandis que les unités de négociation des employés à temps plein sont devenues immuables d'un point de vue législatif. Cette situation n'a pas évolué depuis bientôt trente ans.

346. Les employés à temps partiel constituent une catégorie de travailleurs particulièrement vulnérable. Même s'ils exercent leurs

activités professionnelles sur une base continue, ils sont toujours considérés par leurs employeurs comme des travailleurs de deuxième classe au chapitre des salaires, des conditions de travail et de la sécurité de l'emploi.

La charge de travail des enseignants à temps partiel

347. Un enseignant à temps partiel d'un collège communautaire est désigné comme tel s'il exerce ses fonctions au plus six heures par semaine sur une base régulière. Quand cette définition a été créée dans les années soixante-dix, la charge de travail d'un enseignant à temps partiel correspondait grosso modo au quart de la charge d'un enseignant à temps plein. Lorsque fut instaurée la formule de calcul de la charge de travail dans les années quatre-vingt, aucune modification n'a été apportée à la définition des employés à temps partiel et, par conséquent, un plafond de 18 heures par semaine a été imposé aux enseignants à temps plein de niveau postsecondaire quant à la charge d'enseignement maximale. La charge de travail maximale d'un enseignant à temps plein, sans heures supplémentaires, totalise 44 heures par semaine. Cette charge comprend les heures d'enseignement ainsi que la préparation, l'évaluation et d'autres tâches professionnelles. Le quart de la charge d'un enseignant à temps plein équivaut ainsi à 11 heures de travail. Le plafond absolu en ce qui a trait aux heures de travail, dont les heures supplémentaires, atteint 47 heures par semaine. Selon l'enquête la plus récente sur la charge de travail des enseignants, ceux-ci travailleraient en fait en moyenne 41 heures par semaine. La définition d'un enseignant à temps partiel prenant en compte seulement ses heures d'enseignement, le Syndicat des employées et employés de la fonction publique de l'Ontario (SEFPO) a des raisons de croire que les collèges se sont ingéniés à accroître sans limite la taille des classes, de manière à exploiter ces travailleurs en augmentant leur charge de travail bien au-delà du quart de celle d'un enseignant à temps plein. Le tarif maximum payé aux enseignants à temps partiel est d'environ 40 dollars de l'heure, et ceux-ci sont uniquement payés pour les heures d'enseignement. Ce montant est comparable au tarif horaire maximum payé aux enseignants ayant une charge de travail réduite. Ces derniers, en effet, ne sont pas des enseignants à temps plein; ils sont payés à l'heure en fonction du nombre d'heures enseignées, mais on ne leur refuse pas le droit de se syndiquer.

Les employés à temps partiel qui travaillent à temps plein

348. L'annexe 2 de la loi sur la négociation collective dans les collèges (LNCC) stipule que: «L'unité de négociation du personnel de soutien ... (ne comprend pas), (vi) des personnes qui, sur une base régulière, sont employées au plus vingt-quatre heures par semaine.» Le SEFPO a suivi l'évolution de la situation quant aux heures travaillées par les employés à temps partiel. Durant les «périodes de pointe» (par exemple au moment des inscriptions, en

septembre), des sections locales du SEFPO ont autorisé les collègues à accorder aux travailleurs à temps partiel des dépassements au-delà de la limite de 24 heures – généralement pour une durée d'environ trois semaines seulement. A l'heure actuelle, la plupart des collègues sont tenus de transmettre aux sections locales une copie de la liste des employés à temps partiel ainsi que les heures pour lesquelles ils ont travaillé, généralement sur une base bihebdomadaire. Il ressort clairement d'une discussion avec un groupe d'employés que les collègues abusent de cette pratique. Des rapports signalent le cas de personnes travaillant jusqu'à 35 heures pour des durées allant jusqu'à quatre ou cinq mois. Dans un cas précis, une employée à temps partiel a déclaré qu'elle aurait postulé pour l'emploi en question si elle avait su qu'il s'agissait d'un emploi à temps plein. Selon la politique pratiquée dans un collège, les employés à temps partiel ont droit au même taux salarial que les travailleurs à temps plein «comme s'ils étaient couverts par la convention collective». Néanmoins, même ici, ce collègue semble contourner ces dispositions. Dans un autre cas, un employé recruté comme technicien en électricité travaille aux côtés d'un employé à plein temps effectuant le même travail mais percevant un taux de salaire plus élevé. L'employé à temps partiel en question travaille depuis deux ans et ne touche que 60 pour cent de ce que gagne son collègue à plein temps.

349. L'organisation plaignante fait remarquer que la très grande majorité des employés à temps partiel en Ontario ont l'occasion de traiter de leurs conditions de travail dans le cadre de la négociation collective. Les employés à temps partiel des universités, collèges publics et écoles secondaires, hôpitaux, ainsi que du secteur public élargi peuvent tous faire partie d'un regroupement d'unités ou bien d'unités accréditées, composées d'employés à temps partiel. Il n'existe aucune raison valable de traiter de manière différente les employés à temps partiel des collèges communautaires. L'organisation plaignante se réfère aux principes du comité, établis de longue date, concernant les droits des travailleurs de constituer des organisations de leur choix et d'y adhérer et de négocier collectivement, et en particulier au cas no 1900 (Ontario) où le comité est parvenu à des conclusions similaires et déclare que l'exclusion des employés à temps partiel des collèges communautaires est également injuste.

350. L'organisation plaignante demande au comité de recommander au gouvernement de modifier la LNCC de sorte que tous les employés du système des collèges publics puissent exercer réellement leur droit à la liberté syndicale.

B. Réponse du gouvernement

351. Dans sa communication en date du 12 décembre 2005, le gouvernement du Canada a fait parvenir les réponses du gouvernement de l'Ontario qui déclare que la loi sur la négociation collective dans les collèges est un texte adopté sous l'égide du

ministère de la Formation et des Collèges et universités (MFCU) dont l'avis a été sollicité. Le MFCU insiste sur le fait qu'une bonne compréhension du rôle complexe et diversifié des 24 collèges d'arts appliqués et de technologie est essentielle pour comprendre l'exclusion de certains personnels scolaires et de soutien à temps partiel du régime de négociation prévu par la loi.

352. La loi de 2000 sur les collèges d'arts appliqués et de technologie de l'Ontario (loi sur les CAATO), le texte législatif régissant le fonctionnement des collèges, stipule que:

Les objets des collèges sont d'offrir un programme complet d'enseignement et de formation postsecondaires axé sur la carrière afin d'aider les particuliers à trouver et à conserver un emploi, de répondre aux besoins des employeurs et d'un milieu de travail en évolution et de soutenir le développement économique et social de leurs collectivités locales variées.

Tout en s'efforçant de réaliser ces objets, les collèges offrent toute une série d'activités d'enseignement et de formation aboutissant à des diplômes et des certificats postsecondaires visant à doter les diplômés des dernières connaissances et qualifications leur permettant de trouver un emploi dans des lieux de travail de plus en plus complexes et en rapide évolution. Par ailleurs, ils concluent des partenariats avec des entreprises commerciales ou industrielles et d'autres établissements d'enseignement, assurent des activités d'enseignement et de formation professionnelle des adultes, une formation de base et l'alphabétisation de la population, la formation d'apprentis et des activités de recherche appliquée (art. 2 3) de la loi sur les CAATO). Les programmes prévoient des cours à plein temps ou à temps partiel. La formation continue des adultes est un élément déterminant des services offerts par les collèges à leurs communautés. Un des éléments permettant d'évaluer l'étendue du système des collèges et son importance pour l'Ontario est le montant des transferts de la province au système: 1,076 milliard de dollars en 2005-06.

353. Le régime central de négociation collective établi par la loi est unique dans le secteur public de l'Ontario. Il y a un seul agent de négociation agissant pour le compte de l'ensemble des collèges employeurs, une seule convention collective pour chacune des deux unités de négociation désignées (personnel enseignant et personnel de soutien), et une disposition prévoit que, si une association d'employés donne un avis de grève licite, tous les employés de l'unité visée sont réputés participer à la grève. La diversité et l'étendue des activités des collèges et la structure centralisée de négociation collective sont d'importants facteurs qui aboutissent à l'emploi de personnel à temps partiel dans les collèges.

354. Les programmes et les activités des collèges doivent réagir rapidement aux changements fréquents des besoins des employeurs et de la main-d'œuvre. En outre, les collèges offrent

toute une série de programmes éducatifs complexes spécialisés et actualisés ainsi que des services exigeant des compétences uniques ou rares hautement demandées dans le secteur privé. Les personnes qui possèdent ces compétences travaillent souvent à plein temps dans leurs domaines spécialisés et ne collaborent qu'à temps partiel dans le secteur des collèges. Ces personnes ont généralement peu d'intérêts en commun avec le personnel à temps complet, et le ministère de la Formation et des Collèges et universités croit comprendre qu'une grande partie de ces personnes, soit parce qu'elles ont un autre emploi, soit pour des raisons professionnelles, ne serait pas disposée ou aurait du mal à accepter un emploi dans un collège si elle devait ou si elle pouvait faire partie d'une unité de négociation.

355. On trouve une situation analogue dans les collèges assurant une formation continue, par exemple des cours sur des sujets d'ordre général habituellement donnés le soir. Une part notable de ces cours est donnée par des instructeurs, souvent pour des périodes limitées, avec l'intention exprimée de compléter leurs autres intérêts ou bien, hors du cadre des cours généraux, pour donner des cours sur un thème unique ou spécialisé. La marge de manœuvre des collèges pour offrir de tels cours sur les plans qualitatif et quantitatif risque d'être compromise s'ils n'ont pas accès à une réserve de personnes prêtes à assurer de tels services à temps partiel dans les collèges.

356. Il est de la plus haute importance pour l'Ontario de disposer d'un système de collèges viable mais qui aurait aussi la capacité d'offrir les normes les plus élevées en matière d'enseignement de recherche et d'apprentissage, ceci afin de contribuer au bien-être économique de l'Ontario et d'une certaine manière du Canada. C'est la raison pour laquelle le gouvernement est en train d'accroître le financement assuré aux collèges de 133,5 millions de dollars pour les niveaux 2004-05, avec l'objectif précis d'améliorer l'accès des groupes sous-représentés et d'accroître la qualité du système.

357. Le MFCU est convaincu que les collèges ont toujours été à la recherche d'employés de haut niveau ayant à cœur le succès des collèges et des étudiants et que cela dépend en partie d'un système de négociation collective juste, solide et adéquat. En même temps, le MFCU reconnaît le lien entre les définitions actuelles des unités de négociation des collèges et l'aptitude des collèges à attirer et à garder des personnels, enseignant et de soutien, qui permettront aux collèges de s'acquitter pleinement de leur mandat. Le MFCU considère qu'il doit accorder la priorité aux besoins de la province et prendre toutes les mesures raisonnables qui permettront de maintenir un système de collèges de haute qualité et viable répondant aux exigences de son mandat complexe.

358. Dans sa communication en date du 31 mars 2006, devant la préoccupation exprimée par le comité dans le cadre du cas no 2305 [voir 338e rapport, paragr. 37], le gouvernement relève les

différences entre le présent cas, d'une part, et les cas nos 2025 et 2305, d'autre part. Il signale à cet égard que les tables rondes de partenariat en éducation sur les deux derniers cas, en favorisant une atmosphère de dialogue entre les syndicats et le gouvernement, constituent une réponse adaptée aux questions réunissant enseignants, syndicats, parents, conseils d'écoles locales et le gouvernement dans les secteurs de l'enseignement primaire et secondaire. Dans ce secteur, un régime complet de négociation collective existe, la négociation collective se situant au niveau du conseil de l'école locale. La législation sur la négociation collective concernée dans le présent cas, en revanche, ne porte pas sur les employés des écoles primaires ou secondaires ou, pour cette question, sur les universités de l'Ontario. Par ailleurs, la loi s'applique exclusivement aux collèges communautaires de la province et établit un système de négociation collective centralisé au niveau de la province unique dans le secteur public de l'Ontario.

Conclusions

C. Conclusions du comité

359. Le comité note que le présent cas porte sur le refus d'accorder le droit de négociation collective au personnel scolaire et de soutien à temps partiel des collèges d'arts appliqués et de technologie de l'Ontario mentionnés en annexe 1.

360. Tout en prenant dûment note des explications données par le gouvernement sur la situation spécifique des programmes et activités des collèges, des compétences techniques particulières requises des instructeurs et de leur communauté d'intérêts limitée avec le personnel employé à plein temps, le comité rappelle que tous les travailleurs, sans distinction d'aucune sorte, à la seule exception possible de la police et des forces armées, devraient pouvoir constituer les organisations de leur choix et y adhérer pour promouvoir et défendre les intérêts de leurs membres. [Voir Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale, quatrième édition, 1996, paragr. 205-206.] Le comité rappelle en outre que tous les travailleurs, sans distinction d'aucune sorte, doivent avoir le droit de constituer les organisations de leur choix et de s'y affilier, qu'il s'agisse de travailleurs permanents ou de travailleurs recrutés pour une période temporaire, ou de travailleurs temporaires. [Voir Recueil, op. cit., paragr. 236.]

361. Le comité signale également que tous les agents de la fonction publique, à l'exception de ceux qui sont commis à l'administration de l'Etat, devraient bénéficier du droit de négociation collective [voir Recueil, op. cit., paragr. 793] et qu'aucune disposition de la convention no 98 n'autorise l'exclusion du personnel contractuel de son champ d'application. [Voir Recueil, op. cit., paragr. 802.]

362. Bien que la situation particulière des employés à temps

partiel concernés dans le présent cas puisse justifier un traitement différencié et des ajustements en ce qui concerne la définition des unités de négociation, les règles de certification, etc., de même que des négociations spécifiques prenant en compte leur statut et leurs exigences professionnelles, le comité ne voit aucune raison pour laquelle les principes énumérés ci-dessus relatifs aux droits fondamentaux d'association et de négociation collective accordés à l'ensemble des travailleurs ne devraient pas s'appliquer aux employés à temps partiel. Le comité demande donc au gouvernement de prendre rapidement les mesures législatives nécessaires, en consultation avec les partenaires sociaux, pour faire en sorte que les personnels, enseignant et de soutien, des collèges d'arts appliqués et de technologie employés à temps partiel jouissent pleinement des droits d'organisation et de négociation collective comme tous les autres travailleurs. Le comité prie le gouvernement de le tenir informé de l'évolution de la situation à cet égard.

Recommandations

Recommandation du comité

363. Au vu des conclusions qui précèdent, le comité invite le Conseil d'administration à approuver la recommandation suivante:

Le comité prie le gouvernement de prendre rapidement les mesures législatives nécessaires, en consultation avec les partenaires sociaux, pour faire en sorte que les personnels, enseignant et de soutien, des collèges d'arts appliqués et de technologie employés à temps partiel en Ontario bénéficient pleinement des droits d'organisation et de négociation collective comme tous les autres travailleurs. Le comité prie le gouvernement de le tenir informé de l'évolution de la situation à cet égard.

Annexe(s)

Annexe 1

1. Loi sur la négociation collective dans les collèges

LRO 1990, chapitre C.15

1. Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi et aux annexes. «Employé»: personne employée par le conseil d'administration d'un collège d'arts appliqués et de technologie à un poste ou dans une classe qui fait partie de l'unité de négociation du corps enseignant ou de celle du personnel de soutien, décrites aux annexes 1 et 2.

2. (1) La présente loi s'applique à toutes les négociations

collectives relatives aux conditions de travail des employés.

(2) Les négociations collectives se poursuivent conformément à la présente loi.

Annexe 1

L'unité de négociation du corps enseignant comprend les employés de tous les conseils d'administration des collèges d'arts appliqués et de technologie qui sont employés à titre d'enseignants, de conseillers ou de bibliothécaires à l'exception:

vi) des enseignants exerçant leurs fonctions au plus six heures par semaine;

vii) des conseillers et des bibliothécaires travaillant à temps partiel;

viii) des enseignants, des conseillers ou des bibliothécaires désignés pour au moins un trimestre et employés pendant au plus douze mois au cours d'une période de vingt-quatre mois.

Annexe 2

L'unité de négociation du personnel de soutien comprend les employés de tous les conseils d'administration des collèges d'arts appliqués et de technologie employés à des postes ou dans des classes qui font partie du personnel de bureau, de secrétariat, technique, des services de santé, d'entretien, du service des bâtiments, de l'expédition, du transport, de cafétéria et de garderie, à l'exception:

vi) des personnes qui, sur une base régulière, sont employées au plus vingt-quatre heures par semaine.

2. Loi de 1995 sur les relations de travail

LO 1995, chapitre 1, annexe A

4. (1) La présente loi lie les organismes de la Couronne autres que les organismes suivants:

b) ceux désignés en vertu de l'alinéa 29(1)(a) de la loi sur la fonction publique.

(2) Sous réserve du paragraphe (1), la présente loi ne lie pas la Couronne.

Loi sur la fonction publique

LRO 1990, chapitre p. 47

29.1 (1) Le lieutenant-gouverneur en conseil peut, par règlement:

a) désigner les organismes de la Couronne pour l'application de la définition de «employé de la Couronne»;

Règlement 57/95

1. Les organismes ci-après sont désignés organismes de la Couronne aux fins de la définition de «employé de la Couronne» dans l'article 1 de la loi:

(1) collèges d'arts appliqués et de technologie établis en vertu de la loi sur le ministère des Collèges et universités.
